Fabio Giambiagi &
André Arruda Villela

João Carlos Nara Jr.

Paulo Knauss &
Moema de Bacelar Alves

Renato Sérgio de Lima &
Liana de Paula

Marco Aurélio Martins Santos

Martha Mayer

Rogério Cunha de Andrade

As estatísticas nas comemorações da Independência do Brasil

Organização
Nelson de Castro Senra

Prefácio
Simon Schwartzman

IBGE

As estatísticas nas comemorações da Independência do Brasil

Ministério da Economia
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
Centro de Documentação e Disseminação de Informações

As estatísticas nas comemorações da Independência do Brasil

Organização

Nelson de Castro Senra

Prefacio

Simon Schwartzman

Autores

Fabio Giambiagi e André Arruda Villela
João Carlos Nara Jr.
Paulo Knauss e Moema de Bacelar Alves
Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula

Marco Aurélio Martins Santos
Martha Mayer
Rogério Cunha de Andrade

IBGE

Rio de Janeiro
2022

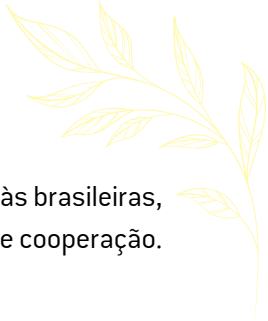
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
Av. Franklin Roosevelt, 166 - Centro - 20021-120 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

ISBN 978-65-88162-07-1

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IBGE. Os textos ora publicados reproduzem, em sua integralidade, os originais recebidos.

Capa
Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro - Gerência de Editoração/Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI

Ficha catalográfica elaborada pela Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais do IBGE

As estatísticas nas comemorações da independência do Brasil / organização Nelson de Castro Senra ; prefácio Simon Schwartzman ; autores Fabio Giambiagi ... [et al.] ; IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações.. - Rio de Janeiro : IBGE, 2022.
256 p.

ISBN 978-65-88162-07-1

1. IBGE - História. 2. Independência, 1822. 3. Brasil. 4. Censo demográfico. I.Senra, Nelson de Castro, org. II.Giambiagi, Fabio. III.Schwartzman, Simon, *prefaciador*. IV. IBGE - Centro de Documentação e Disseminação de Informações.

CDU 061.27IBGE(093)
IBGE

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Aos brasileiros e às brasileiras,
o IBGE agradece pela constante cooperação.

***

A David Wu Tai, *in memoriam*,
notável entre os mais notáveis na
Galeria dos Ibgeanos Ilustres

Sumário

Seção 2
1822-1922: Centenário da Independência

Seção 3
1822-1972: Sesquicentenário da Independência

Seção 4
1822-2022: Bicentenário da Independência

Anexos

Faça o Brasil a estatística que deve ter, e a estatística fará o Brasil como deve ser.

***

"Conhecer para prever" e "prever para prover", – se são axiomas condicionantes de toda atividade humana, – já para as Nações assumem o caráter de "imperativos categóricos", de cuja desobediência resultarão, inevitavelmente, mais cedo ou mais tarde, as mais penosas consequências.

Mário Augusto Teixeira de Freitas

O pensamento inspirador do sistema estatístico-geográfico brasileiro, como se estruturou na década de [19]30, é de Teixeira de Freitas, única e exclusivamente. Convém repetir com insistência essa verdade para desfazer possíveis equívocos, presentes e futuros. Todos os documentos básicos que, em diferentes fases serviram de fundamento à concepção, criação e implantação daquele sistema foram por ele diretamente inspirados e, em sua quase totalidade redigidos.

Waldemar Lopes

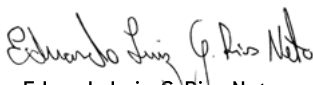
[Revista Brasileira de Estatística,
Rio de Janeiro, 29 (113): 5-10, jan./mar. 1968. P. 5-6]

Apresentação

O IBGE em júbilo pelo Bicentenário da Independência

> A história importa. Importa não só porque podemos aprender com o passado, mas também porque o presente e o futuro estão relacionados com o passado por meio da continuidade das instituições de uma sociedade.
>
> *Douglas North*
> Prêmio Nobel de Economia (1993)

O IBGE, com esta obra, insere-se na comemoração do Bicentenário da Independência, honrando sua tradição que, em última instância, remonta a seu idealizador, Mário Augusto Teixeira de Freitas, sempre atento a deixar registrada a associação das atividades da instituição ao caminhar da Nação. Pois essa tradição, que ficou um pouco adormecida, foi retomada por iniciativa de David Wu Tai, expoente na Galeria dos Ibgeanos Ilustres.

Pois nesse livro, notáveis historiadores, economistas, sociólogos e cientistas sociais somaram seus saberes oferendo um traçado da história nacional desde 1822 até o presente, o que logo realçou um entrelaçar às trajetórias das atividades estatística e cartográfica ao longo do tempo. Em busca de mostrar que essa junção vem de longa data, mais do que centrar atenção no tempo atual – o Bicentenário –, fizemos um retorno ao passado, e olhamos as celebrações do Cinquentenário, do Centenário e do Sesquicentenário. Dessa forma, pudemos realçar, em 1872, ainda ao tempo do Império, o 1º Censo Nacional; em 1922, falamos do censo de 1920, o único de real valor feito na Primeira República, exaltado no Pavilhão de Estatística, na Exposição do Centenário; em 1972, e já ao tempo do IBGE, pôde-se tratar de um censo renovado em método e em técnica (1970); e agora, para 2022, teremos o desafio de fazer um censo ainda em tempos de pandemia, algo que o Instituto saberá realizar.

Fica claro, nessa trajetória simbiótica, o evidente papel da estatística pública na transformação modernizadora do Brasil desde que o IBGE foi criado, em alinhamento com a cartografia, e até antes mesmo de sua criação.

A cada um desses tempos, a instituição estatística respondia às condições de trabalho que dispunha, podendo se renovar em métodos e em técnicas, atuando com autonomia e independência, o que reflete, em épocas mais recentes, na aderência aos "Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais". Sua missão de retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da realidade e exercício da cidadania vem sendo exercida até antes da sua formulação, desde 1936, quando começou a funcionar. Os percalços que encontra pelo caminho – e não são poucos – seu corpo técnico de ibgeanos e ibgeanas enfrenta com a mística ibgeana.

Por fim, quero marcar que esta obra é dedicada a David Wu Tai, que o IBGE perdeu vitimado pelo novo coronavírus, uma perda incalculável que será sentida por muitos anos adiante. E, como lhe seria de agrado – e é de nossa decisão –, é também dedicada aos brasileiros e às brasileiras que recebem nossos técnicos com a melhor atenção quando visitados em seus domicílios e/ou em seus estabelecimentos.

Rio de Janeiro, 29 de maio de 2022
Aos 86 anos da criação do IBGE

Eduardo Luiz G. Rios Neto
Presidente do IBGE

Nota do Editor: As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IBGE. Os textos ora publicados reproduzem, em sua integralidade, os originais recebidos.

Prefácio

O IBGE e a construção da nação brasileira

Este livro conta duas histórias paralelas, mas interligadas: a das vicissitudes do Brasil em se tornar um estado nacional moderno, e a da criação e desenvolvimento de um sistema nacional de estatísticas públicas, capaz de retratar com fidelidade a nação que se forma e contribuir para que o projeto de modernização e desenvolvimento da sociedade brasileira se cumpra. Cada seção cobre meio século e é dividida em duas partes, uma que fala do Brasil como um todo, e outra que fala da história das estatísticas públicas que é, desde a década de 1930, a história do IBGE.

Não é por acaso que o artigo de João Carlos Nara Jr., referente aos primeiros cinquenta anos do Brasil independente, trate do "teatro do Império" e dos símbolos e mitos que foram criados para dar a ilusão de que o Brasil era uma nação moderna – o que o país estava longe de ser. O conceito de "Estado Nacional" é relativamente recente, do século XVIII, e costuma ser associado à França napoleônica e à Independência dos Estados Unidos. Ele inclui pelo menos três componentes: a existência de um Estado, ou seja, um governo organizado, com capacidade de angariar e administrar recursos técnicos, financeiros e militares; cidadãos, uma população compartilhando a mesma língua, a mesma cultura e a mesma história, e dotada de direitos civis, políticos e sociais; e um território em que esta população vive, com fronteiras mantidas e defendidas pelo Estado e seus cidadãos, de forma soberana. Basta olhar para qualquer Estado Nacional contemporâneo para constatar que muito poucos atendem plenamente a estes requisitos, mas se aproximam deles de alguma maneira. A formação do Estado, a constituição da nacionalidade, o controle territorial e a soberania são dimensões centrais que precisam ser consideradas quando buscamos entender como os Estados Nacionais se formam e que benefícios podem ou não trazer para seus cidadãos.

Simon Schwartzman

Sociólogo e cientista político pela Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil).

Mestrado em Sociologia pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, no Chile.

Doutor em Ciências Políticas pela Universidade da Califórnia, Berkeley.

Dos três componentes de uma nação moderna, o Brasil que se torna independente tinha um Estado mínimo, limitado às poucas instituições trazidas por D. João VI, em 1808, e a posse nominal de um imenso território em grande parte desconhecido. Faltava o terceiro e mais importante elemento: a cidadania, com a maioria da população formada por escravizados, remanescentes das populações indígenas dizimadas pela colonização e pobres libertos de diversas origens, sobrevivendo nas fazendas e periferias dos centros administrativos. A intenção de D. Pedro I, ao separar o Brasil de Portugal, em 1822, não era criar uma nação moderna e independente, mas manter o domínio da família real portuguesa sobre a antiga colônia, livre do poder renovado das cortes lusitanas. Mas já circulavam entre as elites educadas no Brasil os ideais de modernização que emanavam da Europa, e a abdicação de D. Pedro I, alguns anos depois, marca a presença de um "partido brasileiro" que dá origem à Monarquia Constitucional que vigoraria até 1889.

No primeiro de seus quatro capítulos sobre a evolução das estatísticas públicas no Brasil, Nelson Senra mostra como, desde o início, os irmãos Andrada, José Bonifácio e Martim Francisco se preocupavam em obter informações quantitativas sobre a população, a economia e o território brasileiro. Mas foi necessário esperar o fim da Guerra do Paraguai e a consolidação da Monarquia para que o primeiro recenseamento brasileiro, de 1872, fosse realizado. Já então o estado brasileiro havia adquirido um mínimo de musculatura, com um exército organizado para a guerra, as rebeliões regionais controladas e a Monarquia administrando o governo central pela alternância de dois partidos de elite, liberais e conservadores. Começa também a implantação do registro civil de nascimentos e óbitos, e, mais tarde, de casamentos, que até então eram administrados pela Igreja Católica.

Recenseamentos existem deste a Antiguidade, mas a ideia de uma instituição pública permanente de coleta, organização e interpretação de informações estatísticas é própria dos Estados Nacionais modernos, como na Dinamarca e Noruega, 1797, França, em 1800, Prússia, em 1810, e Inglaterra em 1832 (Beaud e Prévost, 1997; Desrosières, 1998). Desde meados do século XIX, os estatísticos de diferentes países se reuniam em congressos internacionais e, em 1885, é o criado o Instituto Internacional de Estatística. O Brasil se fez representar no Congresso Internacional de Estatística de 1870, em São Petersburgo, e neste mesmo ano é criada a Diretoria Geral de Estatística, a primeira repartição pública nacional desta natureza, com o objetivo principal de realizar o recenseamento de 1872.*

O Recenseamento de 1872, considerado um sucesso, dados os recursos limitados da época, ocorreu no auge do Império, e o Brasil teria que esperar outros cinquenta anos para um segundo recenseamento bem-sucedido, o de 1920, no auge da República Velha. Desde o início, o desenvolvimento das estatísticas públicas no Brasil teve que lidar com um problema central de todos os países de maior porte, o da centralização *vs*. descentralização das atividades de coleta e processamento das informações, que tem a ver com o poder relativo do poder central em relação às autoridades regionais. No Império, os presidentes de província eram nomeados pelo governo central, que tinha poderes para dizer como os dados deveriam ser coletados e organizados. Na República, o poder central se enfraquece em favor dos governadores, o que torna a tarefa de coleta e sistematização dos dados muito mais difícil.

Tal como na primeira Seção do livro, o artigo de Paulo Knauss e Moema de Bacelar Alves sobre o centenário da Independência começa com o simbolismo das comemorações, cujo mote é a entrada do Brasil na modernidade da eletricidade e do rádio. Trinta anos antes, o Império havia caído sob a pressão de dois impulsos contraditórios, que continuaram a se digladiar até a Revolução de 1930: as oligarquias regionais enriquecidas pela economia do café, sobretudo em São Paulo e Minas Gerais, e uma nova elite de militares, médicos, jornalistas e políticos inspirados nos ideais da mo-

*Nota do Organizador: O Congresso de São Petersburgo teve ocasião em 1872, não tendo nenhuma influência sobre o censo brasileiro que já estava pronto para entrar em campo, e não em 1870. Embora possa ser dito já estar em operação em 1870, a Diretoria Geral de Estatística só ganha estrutura e regimento funcional oficial em 1871, que é então considerada sua data de criação. Ver o Capítulo 2 da Seção 1, adiante.

dernidade, expressos sobretudo através da ideologia positivista de Auguste Comte. Para ambos, o Império e a economia fundada no trabalho escravo que lhe dava sustentação eram coisas do passado, incompatíveis com o novo mundo do século XX, que deveriam desaparecer. Se, para as oligarquias regionais, o novo regime republicano deveria ser uma grande federação de estados autônomos, controlando um governo central enfraquecido, para os republicanos a República deveria consistir em um governo central forte, capaz de quebrar o poder das oligarquias regionais e trazer para o país os benefícios da ciência e da administração modernas. Para os positivistas, o regime ideal seria uma ditadura esclarecida, que governasse seguindo os princípios doutrinários de Auguste Comte. A história da República Velha pode ser contada como a do embate entre estas duas correntes, em que as oligarquias regionais saem ganhando, a começar pela Constituição de 1891, que copia o sistema federativo norte-americano, tendo que conviver, porém, com o lema positivista de "Ordem e Progresso" na bandeira e enfrentar repetidas insurreições dos tenentes, que culminam com a Revolução de 1930.

Não se trata, assim, de uma vitória absoluta. Aos poucos, o Estado brasileiro vai se estruturando em áreas como a da saúde pública, com o Instituto Manguinhos, hoje Oswaldo Cruz, liderando, desde o Rio de Janeiro, o controle das doenças tropicais; e a Comissão das Linhas Telegráficas, dirigida por Cândido Rondon, consolidando o acesso e o controle sobre os vastos territórios do Centro-Oeste e da Amazônia (Rohter, 2019). Vai se formando o embrião de uma nova tecnocracia de médicos e engenheiros que se opõem à cultura bacharelesca que predominava nas elites mais educadas (Schwartzman, 1987). É também o período em que o tema da educação pública, que mal existia, ganha evidência nas Conferências Nacionais de Educação, e em que a Semana de Arte Moderna de 1922 torna explícita a inquietação dos intelectuais e artistas contra o arcaísmo da cultura oficial.

A área das estatísticas públicas também vai se desenvolvendo, inicialmente sob a liderança, não por acaso, de médicos envolvidos com as políticas de saúde pública, na pessoa de Bulhões Carvalho. Em um regime descentralizado, o sistema estatístico nacional organizado naqueles anos adquiriu a forma de um Conselho, em que o governo central procurava compatibilizar os processos de coleta de dados realizadas pelos estados e consolidar os resultados depois. Os trabalhos do Recenseamento de 1920 foram considerados tão bons que foi possível montar, na exposição do Centenário da Independência de 1922, o Pavilhão de Estatística, que ficou conhecido como "Pavilhão da Ciência da Certeza", em que os incertos dados recolhidos dois anos antes foram apresentados como prova da entrada do Brasil na era da modernidade e da ciência. Mas não foi possível a Bulhões Carvalho organizar a Diretoria Estatística de forma permanente, perdida nas idas e vindas da política e nos meandros da burocracia do governo federal.

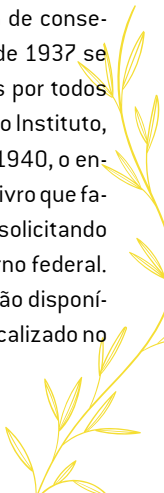
Outros vinte anos passariam até que uma nova imagem estatística do Brasil fosse apresentada, a partir do Censo de 1940. Os textos da Terceira Seção, de Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula, sobre sistemas estatísticos, e de Nelson Senra, sobre o desenvolvimento do IBGE no período de 1922 a 1972, mostram que o que acontecia na área estatística dependia muito mais do regime político do que das políticas econômicas ou de desenvolvimento que os governantes pretendessem implementar. Com a Revolução de 1930, o pêndulo entre as oligarquias regionais e os republicanos positivistas se volta em favor destes. Entre 1930 e 1937, Getúlio Vargas desenvolve uma política complexa de idas e vindas entre concentrar o poder em suas mãos e manter o regime constitucional de descentralização e autonomia dos estados, até que, finalmente, em 1937, assume o lugar de ditador e queima em praça pública as bandeiras estaduais.

Em 1931, Mário Augusto Teixeira de Freitas, que havia coordenado os trabalhos do Censo de 1920 em Minas Gerais, vem para o Rio de Janeiro convidado por Francisco Campos, então ministro da Educação e Saúde, para chefiar a Diretoria de Informações Estatísticas deste novo Ministério. A partir daí, trabalharia para estabelecer o Instituto Nacional de Estatística, em 1934, que se transformaria no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, em 1936, do qual seria o secretário-geral. Em seus inúmeros escritos, Teixeira de Freitas desenvolve uma concepção detalhada de

como o Brasil deveria ser reorganizado e governado de forma racional, pela combinação de informações estatísticas e cartográficas e pelo redesenho da divisão territorial do país (Lanari, 2016).

O político, jurista e advogado Francisco Campos havia se notabilizado, anteriormente, pela reforma da educação em Minas Gerais, e trabalhado com Teixeira de Freitas na análise dos dados de educação do Censo de 1920. Teve participação ativa na Revolução de 1930, e foi um dos responsáveis pelo pacto entre Getúlio Vargas e a Igreja Católica conservadora, segundo o qual a Igreja assumiria o controle da educação pública brasileira (Schwartzman *et al*, 2000). Se, por um lado, ele se opunha aos tenentes e positivistas em suas crenças sobre a ciência moderna, coincidia com eles no entendimento de que a democracia liberal deveria ser substituída por governos fortes e autoritários. Foi o redator principal da Constituição do Estado Novo de 1937, e em sua longa carreira participou da redação dos atos institucionais do governo militar brasileiro depois de 1964. Outros interlocutores importantes de Teixeira de Freitas em suas tratativas para criar um sistema estatístico nacional foram Juarez Távora, representante do tenentismo do governo Vargas, e, mais tarde, Luís Simões Lopes, do círculo pessoal do Presidente, que criou, em 1938, o Departamento de Administração do Serviço Público, DASP, com o objetivo de organizar a administração pública federal de acordo com o que considerava então os princípios da administração científica, e presidiu depois a Fundação Getúlio Vargas desde sua criação, em 1944, até 1992.

Se, até 1936, a única maneira possível de pensar uma instituição nacional de estatística era na forma de conselhos com representantes dos estados, a partir de 1937 se torna possível estabelecer agências espalhadas por todos os municípios do país, dirigidas verticalmente pelo Instituto, em formato que se manteve. No início dos anos 1940, o então ministro da Educação começa a preparar um livro que faria um balanço do Governo Vargas desde 1930, solicitando para isto relatórios de todos os setores do governo federal. O livro nunca foi concluído, mas os relatórios estão disponíveis do arquivo pessoal de Gustavo Capanema localizado no Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC), e uma compilação foi organizada posteriormente e publicada em um volume, em 1983 (Schwartzman, 1983). Ao longo de trinta páginas, o capítulo "Informação Estatística e Geográfica", escrito presumivelmente por Teixeira de Freitas, em 1944-5, apresenta uma história da estatística e da geografia e cartografia brasileiras, descreve em detalhe como o IBGE foi organizado e depois como realizou o recenseamento de 1940 e quais foram seus principais resultados. O Instituto é descrito na forma em que se instituiu em 1936, ainda no regime constitucional, composto de dois Conselhos Nacionais de Estatística e Geografia, do qual seria a agência executiva, exaltando, em inúmeras partes, o clima de cooperação e bom entendimento que teriam prevalecido nestes conselhos. Mas descreve também um decreto de 1942 que prevê a "formação de um quadro nacional de elementos rigorosamente selecionados, instituído e mantido pelo IBGE, para o provimento de pessoal das repartições municipais de estatística" (ibidem, p. 174), na perspectiva centralizada protagonizada pelo DASP.

Uma das novidades importantes do Censo de 1940 foi seu primeiro volume, *A Cultura Brasileira*, um ambicioso texto de quase mil páginas de autoria do sociólogo Fernando de Azevedo (Azevedo, [1940]1968), que é o primeiro esforço oficial do que seria o terceiro componente da nação brasileira, a cidadania, não em termos meramente demográficos, mas culturais. Azevedo era, sobretudo, um sociólogo da educação, que havia participado das conferências nacionais de educação nos anos 1920, escrito, com Anísio Teixeira, o famoso "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", em 1932, e sido um dos fundadores da Universidade de São Paulo, em 1934. O livro tem três partes – Os fatores da cultura, que fala da geografia do país, das raças e da psicologia do povo brasileiro; A cultura, incluindo a religião, a vida intelectual, literária e artística; e A transmissão da cultura, que é uma história e descrição do sistema educativo do país. Até a entrada do Brasil na Segunda Guerra, abundavam no país as teorias racistas que, ora condenavam o país pela presença ou miscigenação com as "raças inferiores", ora colocavam

esperança no relacionamento harmonioso entre as raças e as teorias do "branqueamento", que levariam ao gradual desaparecimento da população negra e indígena. O texto de Fernando de Azevedo não adere a estas teorias, mas não deixa de endossar as ideias que então circulavam sobre a psicologia das diferentes raças, com características como fatalismo, imprevidência, falta de objetividade, individualismo anárquico, e outras. O Censo de 1940 foi o primeiro, no século XX, a indagar sobre a composição étnica da população brasileira, usando as categorias de "cor" que se manteriam imutáveis até hoje, mas não tinha nenhuma informação que pudesse embasar as concepções de psicologia social e de "caráter nacional" que preocupavam a Fernando de Azevedo.

Com a democratização, em 1945, os estados recuperam parte de sua autonomia, mas o governo federal havia aumentado muito de peso e importância, sobretudo em relação aos estados mais pobres que não dispunham de recursos econômicos significativos. No entanto, o objetivo de Simões Lopes de criar uma administração federal baseada no mérito e na racionalidade científica ficou pelo caminho, e as repartições federais, incluindo o IBGE, com sua grande rede de agências espalhadas pelos municípios de todo o país, transformaram-se em moeda de troca no jogo político-eleitoral. O IBGE continuou conduzindo os censos decenais, com menos ambição do que em 1940, sofrendo crises de legitimidade e avançando lentamente nas atividades de cartografia, enquanto a Fundação Getúlio Vargas assumia as atividades de estatística econômica, com a elaboração das contas nacionais a partir do final da década de 1940.

O cenário se alteraria com o golpe militar de 1964. Nos primeiros anos do Presidente Castelo Branco, o regime militar, sob a liderança de Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões, tratou de dar à economia uma feição liberal, fortalecendo o setor privado e reduzindo a presença do Estado. Com a saída de Roberto Campos do Ministério do Planejamento, que é substituído brevemente por Hélio Beltrão e, mais parte, por João Paulo dos Reis Veloso, começa a ganhar corpo o projeto de "Brasil Potência", que teria sua expressão máxima na presidência de Ernesto Geisel, entre 1974 e 1979. A área econômica, com Delfim Netto, mantém as orientações pró-mercado dos anos anteriores, mas o Ministério do Planejamento assume uma posição de liderança nas áreas de ciência e tecnologia, atuando através do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) trazendo para si o antigo Conselho Nacional de Pesquisas, em cooperação com ambiciosos projetos na área militar e de infraestrutura (Castro e Pires de Souza, 1985). No primeiro período, em 1967, o IBGE é transformado em uma fundação de direito privado, autônomo do ponto de vista patrimonial e financeiro, mas subordinado ao Ministério do Planejamento. A partir de 1970, sob a presidência de Isaac Kerstenetzky, o IBGE procura se alinhar com as políticas de desenvolvimento, com a ambição de proporcionar as informações necessárias para o planejamento eficiente da economia. O principal instrumento para isso seriam as matrizes de insumo-produto, com informações sistemáticas que pudessem conduzir os investimentos em uma economia planificada.

A atuação do IBGE naqueles anos, da mesma forma que a das demais agências do Ministério do Planejamento, incluindo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), mostra alguns dos aspectos paradoxais e contraditórios do regime militar. Por um lado, na política, havia a atuação repressora e arbitrária da área militar de segurança, que atinge o seu ponto máximo de poder com o Ato Institucional n.º 5, de 1968, redigido, como já observado, por Francisco Campos. Na área econômica, Roberto Campos, Delfim Neto e Mario Henrique Simonsen mantêm as políticas pró-mercado. Mas, no Ministério de Planejamento, sob a prolongada tutela de João Paulo dos Reis Veloso, prevalecem as orientações nacionalistas e estatistas na economia, e mais liberais na política. O IPEA se transforma em um centro independente de pesquisas econômicas responsável pelos primeiros estudos críticos sobre desigualdade de renda no Brasil; a Finep desenvolve políticas de apoio a atividades de pesquisa e ensino de pós-graduação, estabelecendo pontes com muitos dos professores e cientistas que haviam sido perseguidos e afastados de seus cargos pelo governo militar; e o IBGE cria uma área de pesquisas sociais que co-

meça a produzir informações sistemáticas sobre os temas de condições de vida, pobreza e desigualdade social, a partir do inédito Estudo Nacional sobre Despesa Familiar (ENDEF) (Minayo, 2020).

O grandioso projeto de Brasil potência teria curta duração, derrubado que foi pela crise econômica de 1980 e pelo seu próprio gigantismo. Em 1985, o regime democrático é reestabelecido, sem forças, no entanto, de recuperar a economia. O novo período é analisado neste livro por Fábio Giambiagi e André Vilela como o de uma tentativa – em parte bem-sucedida, em parte fracassada – de transformar o Brasil em um Estado Nacional democrático e economicamente desenvolvido. São grandes as expectativas da Nova República, mas grande também a frustração, com a inflação descontrolada e a apatia do governo federal. A Constituição de 1988 reacende as esperanças, instituindo um amplo conjunto de direitos e benefícios sociais, mas sem cuidar de assegurar os mecanismos e os meios de torná-los efetivos. A inflação continua sem controle; a população, mobilizada, busca no desconhecido Fernando de Collor de Melo uma saída; e o país continua em uma rota de desgoverno que só termina com o bem-sucedido Plano Real, em 1994, que estabiliza a moeda, equilibra as contas públicas e abre espaço para um novo período de crescimento econômico, depois da década perdida dos anos 1980.

Em 1985, sob a direção de Edmar Bacha, o IBGE havia passado por um esforço de modernizar a instituição e livrá-la do uso de seus cargos como moeda de troca pelos partidos políticos. O IBGE também assumiu a responsabilidade pelas contas nacionais, até então com a Fundação Getúlio Vargas, aproximando-se assim do objetivo de produzir um quadro integrado das informações demográficas e econômicas do país. Mas a Constituição faz com que o Instituto perca a autonomia administrativa que havia adquirido em 1974 e se reverta à condição de repartição pública. O censo de 1990, atropelado pelo Plano Collor, é adiado para 1991, e o Instituto tem dificuldades em publicar seus resultados. Politicamente organizados e insatisfeitos, os funcionários administrativos se mobilizam em greves sucessivas, enquanto o instituto vai perdendo a capacidade de reter os quadros técnicos das gerações anteriores.

Com o Plano Real – e a perspectiva de um governo modernizador e preocupado com a preservação da democracia e a melhoria das condições sociais da população, trazida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso –, uma outra janela de oportunidade parecia se abrir para o IBGE. O diagnóstico das condições do Instituto parecia claro. Em uma sociedade democrática moderna, estatísticas públicas confiáveis e de qualidade são mais importantes do que nunca, não para alimentar um sistema centralizado de planejamento, que nunca existiu, mas para poder proporcionar informações para as decisões públicas e privadas em todos os seus aspectos. Além deste lado técnico, havia também o lado da imagem, de produzir um espelho em que a sociedade pudesse se olhar e avaliar seus rumos, que fosse comunicada com competência e credibilidade tanto nacional quanto internacionalmente. Era preciso atualizar os procedimentos e o repertório das pesquisas do Instituto, colocando-o em dia com os padrões que emanavam das agências de cooperação internacional.

O formato administrativo, de uma grande burocracia com funcionários pouco qualificados e mal remunerados espalhados em agências por todo país, fazia do Instituto uma instituição cara e ineficiente. A antiga geração de técnicos, que, bem ou mal, havia mantido a mística do Instituto através dos anos, estava se esvaindo, e era preciso recompor o quadro profissional do Instituto oferecendo oportunidades e condições de trabalho que pudessem competir por talentos com outras agências do governo federal, como o IPEA, e os programas de pós-graduação das universidades federais. Mais do que ser um coletor e divulgador de dados primários, o IBGE deveria fortalecer sua capacidade de análise e interpretação das informações. Apesar de continuar tendo, no papel, a responsabilidade pela coordenação das atividades estatísticas e de cartografia do país, em várias áreas o IBGE havia perdido lugar para outras agências públicas e privadas, como o Ministério da Educação, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, a Fundação SEADE, em São Paulo, o Ministério do Trabalho, o Banco Central e a Fundação Getúlio Vargas. Era preciso estabelecer mecanismos adequados de cooperação com estas e outras entidades, inclusive para o uso sistemático de informações resultantes dos registros administrativos em suas análises. As novas tecnologias de informação e computação deixavam clara a obsolescência do antigo formato administrativo de agências de coleta espalhados pelo país, e abriam a possibilidade de tornar a

produção estatística mais rápida e de melhor qualidade, por um lado, e, por outro, proporcionar à sociedade um acesso melhor do que o das antigas publicações impressas que ficavam estocadas sem maior uso.

Para fazer tudo isto, o IBGE deveria se tornar menor, mais qualificado e mais ágil. Não era uma questão de recursos, mas de decisões de política pública que, infelizmente, nunca foram tomadas. A primeira decisão seria reverter o Instituto ao regime de organização de direito privado que havia gozado antes da Constituição de 1988. O Ministério da Administração e Reforma do Estado, dirigido por Luís Carlos Bresser Pereira, havia desenvolvido um modelo jurídico de "organizações sociais de direito público" que tornariam as repartições públicas que o adotassem semelhantes às antigas fundações. Mas o governo federal, mais preocupado em controlar a expansão do gasto público, não deu prioridade a este modelo, e os próprios funcionários resistiam, com medo de perder a estabilidade e as vantagens do regime jurídico único. A outra decisão que nunca foi feita tomada seria fazer com que o IBGE deixasse de ser uma repartição subordinada ao Ministério do Planejamento, sujeita às contingências políticas do momento, e se transformasse em uma agência de estado, com mecanismos jurídicos que assegurassem sua responsabilidade pública por um lado e sua autonomia técnica e administrativa por outro. Nos anos seguintes, o IBGE continuou sendo uma agência federal de boa reputação, melhorando a qualidade de suas pesquisas, facilitando o acesso a seus dados pela população, e renovando aos poucos o seu quadro funcional. Mas continuou sujeito ao vaivém das incertezas orçamentárias e de momentos de quase pânico em que sua autonomia e credibilidade pareciam ameaçados por declarações intempestivas dos governantes.

O processo de construção da nação brasileira, com um Estado competente e eficiente e uma cidadania com seus direitos civis, políticos e sociais assegurados e um controle adequado de seu espaço geográfico por um sistema de garantia da segurança de cada um, ainda está pelo caminho, e isto se reflete também no IBGE. Desde seus primórdios, a área de estatística e cartografia pública no Brasil foi alimentada por profissionais competentes que acreditavam no poder da ciência e da racionalidade, e buscavam proteger suas áreas de trabalho das incertezas e embates da política. Esta estratégia, até certo ponto, deu certo, e o Brasil conseguiu criar um sistema de estatísticas públicas de boa reputação e qualidade, quando comparado com o de muitos outros países. Mas sempre foi uma proteção limitada, que trouxe e a ainda traz incertezas que afetam não só o Instituto, como também o país. A ciência, a racionalidade e a competência administrativa são essenciais, mas não podem prescindir de um ambiente político e institucional mais amplo que reconheça e assegure seu espaço.●

Referências

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira; introdução ao estudo da cultura no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, [1940]1968.

BEAUD, Jean-Pierre e PRÉVOST, Jean-Guy. "La forme est le fond la structuration des appareils statistiques nationaux (1800-1945)". **Revue de synthèse**, 118 (4), pp. 419-56, 1997.

CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DESROSIÈRES, Alain. **The politics of large numbers**: a history of statistical reasoning. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. "Origem inusitada da pesquisa qualitativa em ciências sociais no Brasil". **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, 27, pp. 919-32, 2020.

OLIVEIRA LANARI, Raul Amaro. **O Projeto de Reorganização Nacional de Mário Augusto Teixeira de Freitas**: estatísticas, território, Estado e Nação (1908-53). 2016. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ROHTER, Larry. **Rondon**: Uma biografia. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. (Org.) 1983. **Estado Novo** — Um Auto-Retrato. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

__________________. "A Força do Novo: por uma nova sociologia dos conhecimentos modernos no Brasil". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 5 (2), pp. 47-66, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet e COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Fundação Getúlio Vargas, 2000.

Teixeira de Freitas (1890-1956), em foto tirada meses antes de falecer.

Acervo da Família Teixeira de Freitas.

Aquilo de que a modéstia preservara Teixeira de Freitas, a morte lhe impôs: oito oradores, à beira do túmulo, proclamaram suas virtudes cívicas e profissionais. O homem que se esquivara à inscrição no Livro do Mérito teve o seu mérito afirmado ostensivamente quando já não lhe era possível refugiar-se no mundo das estatísticas e ideias de organização nacional que era o seu mundo privativo, ao mesmo tempo ideal e concreto, pois dentro dele Teixeira de Freitas, sem governar o menor pedaço do Brasil, influía profundamente na sua evolução.

Antes dele, nossa estatística era um serviço à espera de uma fórmula, e essa fórmula foi ele quem a cunhou e fez aplicar: cooperação interadministrativa. Não teríamos nunca estatística brasileira por um esforço federal isolado, maciço que fosse; era necessário, transpondo montanhas de inibições, interessar no assunto todas as unidades políticas, chegar até o município, criar um sistema. O sistema está em pleno funcionamento, mau grado os golpes que a política lhe vibra. E se hoje nos conhecemos mais a nós mesmos, se é possível elaborar planos de governo com base em dados positivos, se a iniciativa particular na promoção de riquezas dispõe de elementos essenciais para conhecimento do meio social e econômico, tudo isso se deve a Teixeira de Freitas. Teve antecessores ilustres e colaboradores de grande porte, mas a ideia, repito, é dele, como também a prática, e dele a maior glória.

*Carlos Drummond de Andrade**

---

*Trecho do texto "Servidor Público n. 1", publicado no Correio da Manhã, em 25/02/1956, p. 6. Eles foram colegas no Ministério da Educação e Saúde, ao tempo de Capanema.

Introdução

O IBGE comemora o Bicentenário da Independência

O IBGE serviu a governos de partidos diferentes, sempre prezando pela lisura, seriedade e qualidade técnica das informações que apura. Utiliza metodologias de padrões internacionais e é mundialmente reconhecido pela qualidade de seus técnicos e pesquisas.

*Antonio Delfim Netto**

O IBGE tem por tradição se integrar aos grandes festejos nacionais – como fez quando do quinto centenário do descobrimento/achamento do país, em 2000 (*Brasil – 500 anos de povoamento*), também quando do centenário da imigração japonesa, em 2008 (*Resistência & Integração: 100 anos da imigração japonesa no Brasil*), e mais, quando do cinquentenário da inauguração de Brasília, em 2010 (*Veredas de Brasília: as expedições geográficas em busca de um sonho*) –, em primorosas publicações, com textos excelentes e com arte gráfica lindíssima. Dessa forma, não poderia deixar passar em branco o grande momento do Bicentenário da Independência, uma das datas magnas da formação da nacionalidade.

Contudo, mais do que fixar atenção ao bicentenário, decidiu-se passear também pelo cinquentenário, pelo centenário e pelo sesquicentenário para então chegar ao evento de agora. A ideia é dar a ver, em conjunto, como cada uma dessas grandes comemorações marcaram nossa história nacional, e ensaiar uma comparação de como estaremos comemorando o bicentenário. Por demais, queremos ressaltar como as instituições estatísticas atuaram nessas ocasiões, tendo em vista que suas raízes estão plantadas na formação nacional, e em seu dinamismo, sendo excitadas e mantidas na verve da Nação. A um só tempo que revela a dinâmica da população em si, em suas mudanças econômicas e em suas relações sociais, é dessa troca que vem seu sopro ou fonte de vida. Dito de outra forma, as instituições estatísticas estiveram presentes nessas celebrações – em 1872, em 1922, em 1972 e agora em 2022 – com a mesma grandeza e dinâmica em que as socieda-

* NETTO, Antonio Delfin. IBGE, uma instituição séria. **Folha de S. Paulo**, 4 ago. 2021, p. A02.

des de então as suportaram, vendo-as como críveis, e por isso legítimas. E, claro, os estados não lhe mediram recursos de todas as naturezas.

Embora sejam instituições de Estado, pela natureza de suas atividades – de um lado, obrigar que pessoas lhes passem informações individuais, ora em domicílios, ora em estabelecimentos, e, de outro lado, em contrapartida, garantir que essas informações fiquem sigilosas, sendo usadas apenas na agregação das estatísticas –, as instituições estatísticas dependem dos humores dos governos, donde, por melhor que sejam seus serviços em prol da sociedade, nem sempre recebem o que merecem e precisam em recursos humanos, técnicos e financeiros. Contudo, nos tempos passados específicos das comemorações aqui estudadas, as instituições estatísticas, a cada instante, estiveram no melhor de si, restando – aqui e agora – analisar o tempo atual, bastante delicado por diversas razões, como a pandemia do coronavírus (Sars-CoV-2), mas também orçamentárias. Então, agora, como está o IBGE?

A importância das estatísticas e das instituições estatísticas

Antes de seguir nessa introdução, passando à estrutura desta publicação, valerá abordar a questão da importância das estatísticas e das instituições estatísticas.

As estatísticas configuram múltiplos organizados, expressando-os na linguagem dos números, que se quer, na tradição científica ocidental, objetiva e universal. Em seu processo produtivo, agregam-se (superam-se) registros individuais (sobre pessoas e coisas); tomam-se e reúnem-se aspectos observáveis e registráveis das individualidades, e, ao fazê-lo, passa-se a dizer do todo (do conjunto, do coletivo) e não mais das partes. Ora, tenha-se presente que essas partes, por serem diferentes, heterogêneas, não são agregáveis em si mesmas, a menos que se lhes atribua ou se lhes destaque algum (ou alguns) elemento em comum, por meio de algum princípio de equivalência. Dessa forma, serão observados e registrados os aspectos individuais que previamente configurarão os múltiplos organizados.

Assim, como tudo na ciência e na pesquisa (naturais e humanas), as estatísticas são mensurações construídas das realidades, e isso não lhes tira o caráter objetivo, em especial o de relevância e importância; são objetividades objetivadas. Embora, em um primeiro instante, a realidade seja reduzida e diminuída, porquanto perdendo-se a exuberância das individualidades, em um segundo instante ela é amplificada, ou seja, se é fato que se perde a riqueza das unidades também é verdade que se ganha a riqueza do coletivo. E como se controla coletividades e não individualidades, ou, melhor dizendo, controla-se individualidades em meio a coletividades organizadas, a informação estatística, com sua dupla força semântica (ter significado) e sintática (ser número), assume papel de extrema relevância, pois, aproxima o distante, e o torna presente e conhecido, tudo isso mediante um laborioso e criterioso processo de organização do coletivo, do todo.

Não por acaso, é entendida como tecnologia de distância e de saber, como procedimento formalizado de controle ou de domínio, dessa forma, encaixando-se à maravilha como tecnologia de governo e de poder, com capacidade transformadora para intervir em eventos para mudá-los. Pessoas e coisas distantes são trazidas à presença dos decisores (às suas mesas) na forma de algumas tabelas e de alguns gráficos, quiçá, sempre que possível, na forma de mapas (cartogramas). Por exemplo, toda uma população, em sua complexidade, nos é revelada por inteiro (em aspectos seletivos) em poucas folhas de papel (o mundo real se faz em um mundo de papel), de modo que ações positivas sejam promovidas e estimuladas, que decisões concretas sejam tomadas. Pelas estatísticas, fazem-se discursos de verdade!

Desde tempos imemoriais, as estatísticas vêm sendo um dos veículos de controle mais desejados para a formação dos Estados e para a ação dos governos. Em um primeiro momento, para o trato das finanças e da guerra; pouco a pouco, para o trato de um sem-número de domínios de governo, sociais e econômicos. Até que no tempo presente, velozmente, emergem domínios de governo difíceis de se abordar – por exemplo, a chamada economia informal e

mesmo a temida e perigosa economia ilegal –, sem ignorar que a mensuração da economia formal continua essencial. Ao se ampliar o campo do controle público (na forma de variadas políticas públicas), aumenta-se o âmbito da informação a ser controlada (administrada), o que exige potência das instituições especializadas. Não obstante as dificuldades, as estatísticas estarão sempre presentes, sem esmorecimento.

Assim sendo, é essencial que a sociedade, em todos os seus segmentos valorizem e defendam as instituições estatísticas, as respeitem como instituições de Estado em suas autonomias e independências. O IBGE, a seu turno, felizmente, tem um grupo de ex-presidentes que, a todo instante, toma da pena (do teclado, melhor dizendo), e valendo de suas vozes autorizadas, saem em sua defesa contundente, sempre que necessário, e pertinente. Ao mesmo tempo, as comunidades de pesquisadores, nacionais e internacionais, o valorizam e o respeitam à grande. Por essas vozes ecoam seu valor, dando força ao mote que seu idealizador, Teixeira de Freitas, enunciou como devendo ser sua pauta de atuação: tradição & renovação.[1]

Estrutura: seções e capítulos

Cada seção terá dois capítulos: o primeiro cobrirá a história nacional e o segundo cobrirá a história da atividade estatística. E serão antecedidos por um preâmbulo que buscará realçar o elo entre ambas as histórias, como foi dito antes.

A primeira Seção, focalizando o Cinquentenário, em 1872, aborda basicamente o período monárquico. Era um reinício de sonhos grandes, logo ao final da guerra contra o governo de Solano Lopes, a que o Barão de Cotegipe chamou de “Maldita Guerra” pelo tanto de vidas (escravos, sobretudo) e de recursos financeiros que minou do país. Dois eventos são marcantes no Gabinete do Visconde do Rio Branco. Primeiro, a Lei do Ventre Livre (1871), que retomava o lento processo de extinção da escravidão iniciado com a Lei Eusébio de Queirós, que proibiu a entrada de africanos no país a partir de 1850. No entanto, ainda foi preciso muito tempo até que aquela mancha fosse apagada – não sem deixar marcas que ainda estão presentes na sociedade brasileira. Segundo, finalmente a marcante realização de um censo geral, que já havia sido objeto de uma tentativa anterior, em 1852, mas que não passou de um sonho, por medos vários. Aliás, dotar o país de estatísticas estaria presente nos programas governamentais de praticamente todos os gabinetes, ora com essa, ora com aquela tentativa. Mas, tirando a tentativa de 1852, que de fato foi concreta, com a criação de uma Diretoria Geral de Censo, as discussões não passavam da formação de comissões, comitês e grupos de trabalho, deixando de fora a efetividade de uma instituição estatística que revelasse a intenção de seguir com a produção contínua e (tanto quanto fosse possível) sistemática das estatísticas. Então, em 1872, desde a Lei do Censo (1869), de fato uma instituição estatística seria constituída (1871)[2] e seria capaz de realizar um censo com a maior competência, o primeiro do país, em 1872. Assim sendo, pelo trabalho de sua Diretoria Geral de Estatística, justo no Cinquentenário da Independência, o país saberia, finalmente, os números de sua população e mais alguns detalhes. Ainda naquele ano, as figuras de José Bonifácio de Andrada e Silva, já cognominado o Patriarca da Independência seria honrado com uma estátua no Largo de São Francisco, e a figura do primeiro Imperador igualmente ganharia a exaltação de uma estátua no antigo Largo do Rocio (atual Praça Tiradentes). Em ambas as ocasiões haveria muitas festas. O Capítulo Um desta Seção foi escrito por João Carlos Nara Jr.

Passando à Segunda Seção, que cobre o período da Primeira República, e mais uns poucos anos, os primeiros tempos foram muitos difíceis. É uma fantasia histórica afirmar que o novo regime, resultante de um golpe militar se instalou com a maior facilidade. De modo algum. Houve mui-

[1] Ver SENRA, Nelson. **O saber e o poder das estatísticas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

[2] Assim, há pelo menos 150 anos o Brasil tem uma instituição estatística nacional, ainda que os nomes mudem, e haja pequenas mudanças em abrangências de atuação. Isso é uma raridade nos países do continente americano. Só os Estados Unidos têm uma instituição mais longeva.

tas revoltas em várias regiões do país –claro, sem que isso significasse uma revolução civil de restauração monárquica –, e o novo regime não esteve tranquilo na sua primeira década. Não obstante, muito influenciado pelos positivistas, que estiveram presentes naqueles anos iniciais, logo em janeiro de 1890, o governo provisório, em uma de suas primeiras medidas, resolveu "restaurar" a antiga Diretoria Geral de Estatística que fora criada no Império (e que havia perdido *status* ao final da Monarquia) e ainda a mandou realizar o Censo de 1890. Não havia ambiente tranquilo para tanto, e, por mais que se pautassem nos regulamentos do Censo de 1872, não se poderia esperar senão o fracasso, como ocorreu. Para 1900 novo Censo foi planejado e posto em execução, mas as circunstâncias foram completamente desfavoráveis e, pasme, os resultados foram suspensos (mais tarde seriam apurados, o que poucos sabem e conhecem). O Censo de 1910, embora bem planejado (pois amparado no sucesso do Censo de 1906, realizado na Capital Federal, ao tempo de Pereira Passos), sequer foi a campo, ainda que se tenha gastado uma montanha de recursos em contratação de pessoal. Esse quadro era um vexame enorme para República. Até por causa do Centenário da Independência, não sendo possível que o país não soubesse sequer os números de sua população, houve o empenho por se fazer um Censo. E veio o de 1920, que foi um sucesso, sob o comando do médico José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, no comando da Diretoria Geral de Estatística. A fama foi tão grande que para divulgá-lo foi usado todo um pavilhão na Exposição do Centenário da Independência, ocorrida na Capital Federal, no Rio de Janeiro. Esse Pavilhão de Estatística foi chamado pela imprensa, num evidente exagero, de Pavilhão da Ciência da Certeza – o que a estatística nunca foi, nem é. Foi um período de festejos que revelou modernidades. Como logo a seguir, por razão óbvia, não haveria o Censo de 1930, embora já estivesse todo planejado, tem-se que o Censo de 1920 foi o único de honra da Primeira República. Cabe ainda destacar que Bulhões Carvalho, além de ter estado à frente desse censo de 1920, mais que isso, ele pensou a estatística brasileira, e coube a ele pensar um princípio – o da cooperação federativa – que pudesse viabilizar a produção estatística naquele contexto federativo em que se vivia. Pois esse princípio foi testado por um seu discípulo, Mário Augusto Teixeira de Freitas quando, tendo ido como Delegado Censitário (para o censo de 1920) em Minas Gerais, acabou por lá ficando toda a década mineira (os anos 1920, à frente das estatísticas mineiras. Ali ganhou régua e compasso que lhe permitiu logo adiante idealizar o IBGE. O Capítulo Um desta Seção foi feito por Paulo Knauss e Moema de Bacelar Alves.

A Terceira Seção tem como marcos dois períodos revolucionários. Começa com a Revolução de 1930, que dará termo à Primeira República, e que logo dará curso a um regime de exceção (1937-1945), em que um civil esteve no comando.[3] Ao seu final, viverá um outro extenso período de exceção (1964-1985), em que cinco generais ocuparão a Presidência, numa aparência de transição democrática. Em ambos os períodos se viveu à margem dos direitos humanos (sem o *habeas corpus*), e as liberdades civis estiveram tolhidas severamente, deixando registros terríveis de barbárie nos subterrâneos dos quartéis e das polícias. Entre esses dois períodos, apenas dois presidentes eleitos por voto de fato passaram o cargo aos outros eleitos também por voto popular (Eurico Dutra a Getúlio, em sua volta ao poder; e Juscelino Kubitscheck a Jânio Quadros). No mais, houve sucessões marcadas por assunções de vices e por golpes ditos de caráter democráticos. Enfim, numa ou noutra situação, uma tônica domina todo esse tempo: os planos de crescimento. Falar em planejamento para aceleração do crescimento ou promoção do desenvolvimento era lugar comum, e não houve governo que não tivesse seu plano. E, por óbvio, a execução desses planos exigiu a criação de instituições especializadas, e um corpo de burocratas mais e mais especialistas. É nesse contexto que o IBGE começa a funcionar, em 1936. De início, sob a batuta de Teixeira de Freitas, como a demanda não era específica, e a produção era, sobretudo, técnico-administrativa, sua oferta atendia ao desejado, mas ao correr do tempo, com uma demanda mais e mais específica, pautada na dimensão socioeconômica, e o surgimento de seguidas inovações, o IBGE viu-se no

[3] Vale sempre marcar que Getúlio Vargas é um herdeiro do castilhismo, de certo modo, o positivismo que dera certo no país (no Rio Grande do Sul).

imperativo de estruturar sua produção em forma técnico-científica. Estamos, então, nos anos 1970, com a figura de Isaac Kerstenetzky. O IBGE passa ao segundo modelo e ganha o domínio estatístico nacional, mas que sofrerá um revés com a crise dos Estados Nacionais e a derrocada do planejamento. Um terceiro modelo precisaria emergir e viria sob o comando de Simon Schwartzman. Mas, antes de seguir para esse novo tempo, que será matéria da Quarta Seção, é preciso realçar que o segundo tempo do IBGE deixou de lado os registros administrativos, considerando que suas novas técnicas lhe deram a liberdade de criação dos registros estatísticos sobre os quais tinha absoluto controle. Surge, então, um conjunto de órgãos públicos se valendo do "abandono" desses antigos registros e tendo agora um incrível avanço de inovações tecnológicas, fazendo-lhes utilização e gerando inúmeras estatísticas valiosas (por exemplo o Seade, em São Paulo; além de outros em outros estados), mas também surgirão órgãos privados atuando da mesma forma. Isso tudo fará aparecer uma enormidade de estatísticas que não dialogam, são descontínuas e assistemáticas, e mais confundem do que explicam. Fica claro, então, que enquanto o IBGE consolidava seu papel de produtor de estatísticas socioeconômicas deixava de lado seu também papel de coordenador do Sistema Estatístico Nacional, gerando toda essa confusão. O Capítulo Um desta Seção foi escrito por Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula.

Na última Seção, com o fim do regime militar e a promulgação da carta de 1988, o país enfrentaria um colapso inflacionário, e assim seria até que viesse o Plano Real quase ao final do governo Itamar Franco, pelas mãos de uma equipe de notáveis economistas. Esse será um dos dois marcos desse tempo, e o outro, que logo virá, será a luta pela inclusão e ascensão social na busca de redução dos desajustes populacionais. Para tanto, o IBGE estará presente com suas estatísticas, mas já sob um terceiro modelo, agora com Simon Schwartzman, que mostra ao Instituto uma verdade simples: que se devia esquecer o vínculo do Sistema Estatístico ao afirmado Sistema de Pesquisa do Planejamento (se é que isso algum dia existiu mesmo), que se assumisse que o Instituto trabalhava para a Sociedade e buscasse auscultar seus desejos e anseios. O IBGE ajusta seu programa de trabalho ao espaço global, ao qual o Brasil abria sua porta, e, ao crescer, ganha espaço no mundo, sendo reconhecido no cenário internacional. Alinha-se ao mundo global, passando a produzir estatísticas ainda mais comparáveis ao âmbito internacional, seguindo normas, métodos, técnicas, classificações etc. emanadas dos organismos internacionais. Com o avanço dessas mudanças, Simon Schwartzman convoca um grande Encontro para ouvir a Sociedade, num ambiente aberto, com participantes nacionais e internacionais; um sucesso absoluto. Contudo, ao passar do tempo, e sem consolidar as mudanças necessárias, os avanços conquistados começam a se desfazer – ou, se não tanto, a estagnar. E, para complicar, o mundo se vê assolado por uma pandemia (Sars-CoV-2), que a tudo e a todos abala, a desigualdade social aumenta assustadoramente e também a fome. O fazer das estatísticas torna-se um desafio e exige criatividade, e, por mais que o IBGE a tenha, o suporte das autoridades competentes fica muito a desejar (o orçamento é limitado, por exemplo) e não há como enfrentar incompreensões, o que fica claro na hora de realizar o Censo de 2020, logo adiado para 2021. Claro, a razão principal é a pandemia, mas também é o orçamento não autorizado e não liberado em tempo, levando ao adiamento da operação censitária para 2022. Mas os recursos não são liberados como previstos, sendo preciso muito empenho para conseguir seu complemento. E ainda resta a pandemia, por certo, não finalizada. Como seja, o IBGE, a menos que haja muito impedimento, está preparado para ir a campo em agosto de 2022, e fazer o Censo com o melhor de sua competência. O Capítulo Um da Seção Quatro foi escrito por Fabio Giambiagi e André Arruda Villela.

Por fim, e não menos importante, cabe dizer que este livro ganhou a riqueza do prefácio de Simon Schwartzman, um dos mais notáveis ex-presidentes do IBGE, um dos três dirigentes (ao lado de Teixeira de Freitas e Isaac Kerstenetzky) que lhe deram traçados (ou cursos) de longo prazo. Conseguiram vislumbrar o IBGE com olhos de futuro e deixaram reflexões que serão lidas no futuro com grande interesse.

***

Duas palavras finais. A ideia de modelos ibgeanos, seja considerando a gestão da Casa, seja considerando a gestão do Sistema Estatístico Nacional, de atribuição legal do IBGE, é algo que defino com minha liberdade de historiador, não sendo, portanto, oficial. O primeiro modelo é o que cobre a origem com Teixeira de Freitas e pouco a pouco se esgota, chegando já esvaído ao final dos anos 1960. O segundo cobre os tempos de Isaac Kerstenetzky, a partir dos anos 1970, e também pouco a pouco se esgota em sua pureza lá pelos anos 1990, quando se vê reformado num terceiro modelo por Simon Schwartzman estando em vigor até hoje, mas já se mostrando esgotado, como ele próprio anunciou ao final de sua gestão. Há que se passar a um quarto modelo, em que o IBGE, embora não deixe de produzir, o faça menos, ou de modo mais simples e menos oneroso, e assuma com potência, sob uma nova legislação, seu papel de coordenação do Sistema Estatístico Nacional, de uma forma cooperativa, harmoniosa, valendo-se da mais avançada tecnologia hoje disponível. As muitas estatísticas atualmente à disposição, produzidas por inúmeros organizações, fizerem parte do Plano Nacional de Estatística, devem estar harmoniosas e integradas, e tudo sendo feito de modo pacífico. Não será tarefa fácil, mas é imperativa; poderá ser longa, mas que se comece a praticar ontem. ●

Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 2022
Bicentenário do "Dia do Fico"

Nelson de Castro Senra
Organizador

Notas:

Os primeiros capítulos das Seções 1 e 2 foram concluídos em início de dezembro do ano de 2021; o da Seção 3 foi concluído em meados de dezembro; e o da Seção 4 foi concluído no início de novembro.

Os segundos capítulos de todas as seções foram concluídos ao final de novembro de 2021, bem como todos os seus *boxes* (exceto o *box "O 'G' em 2021 avança"*, na Seção 4, que seguiu sendo atualizado até o final de dezembro de 2021).

Sobre as ilustrações da capa

A **ilustração superior** é uma obra de arte do gênero pintura histórica feita por Georgina de Albuquerque (1885-1962), em 1922. Retrata a decisiva sessão em 2 de setembro de 1822 do Conselho de Estado do Reino do Brasil, Unido a Portugal e Algarves, que precedeu a declaração da Independência do Brasil.

A obra faz parte da coleção em exposição do Museu Histórico Nacional, na cidade do Rio de Janeiro (antes integrou o acervo da Escola Nacional de Belas Artes, quando recebeu o prêmio da Exposição de Arte Contemporânea e Arte Retrospectiva da Independência, em 1922, cujo prêmio seria a compra do quadro pelo governo federal).

O quadro é relevante por dois motivos. É uma pintura academicista realizada por uma mulher no Brasil, quando à época esse tipo de pintura era predominantemente feito por homens. Igualmente apresenta perspectiva de gênero sobre a Independência do Brasil, na medida em que destaca a participação da então Arquiduquesa d'Áustria, a princesa Maria Leopoldina, no processo político da ruptura colonial em 1822.

A princesa presidia a sessão por estar no exercício da Regência do Reino do Brasil, em face da viagem do príncipe à Província de São Paulo. Estavam presentes José Bonifácio de Andrada e Silva, Martim Francisco Ribeiro de Andrada, Joaquim Gonçalves Ledo, José Clemente Pereira, Caetano Pinto de Miranda Montenegro, Manuel Antônio Farinha, Lucas José Obes, Luis Pereira da Nóbrega de Sousa Coutinho.

Na pintura, a princesa é retratada de forma serena, que não se coloca acima dos homens –que lhe rendem homenagem, no entanto –, não faz a guerra, mas a articula; não dá "o grito", mas o engendra. Sua força é intelectual, revelada quando ela escreve ao marido sua famosa carta, autêntico manifesto, em que diz, entre vários pontos: "O pomo está maduro, colhe-o já, senão apodrece". E o correio que leva essa carta ao príncipe lhe chega em 7 de setembro às margens do riacho do Ypiranga, que entra para a história.

A pintura de Georgina de Albuquerque foi produzida com tinta a óleo. Suas medidas são: 210 cm de altura e 265 cm de largura. As cores predominantes são laranja, rosa e amarelo. Ao fundo, há uma luz direta, proveniente de uma janela, possivelmente abrindo para um parque; essa luz contribui para que a tonalidade da pintura seja "quente" e "agradável".

A **ilustração inferior** é uma fotografia de Marc Ferrez (1843-1923) do monumento a Dom Pedro I, posto no antigo Largo do Rossio (hoje Praça Tiradentes), de cerca de 1885. Integra a coleção Gilberto Ferrez, sob custódia do Instituto Moreira Salles (Rio de Janeiro).

Teve projeto de João Maximiano Mafra (1823-1908), e foi executada pelo escultor francês Louis Rochet (1813-1878) a mando do imperador Pedro II, sendo inaugurada em 1862, com grande festa pública, da qual participaram 600 músicos sob a regência do maestro Francisco Manoel da Silva (1795-1865), sendo tocado o Hino da Independência, de autoria do próprio Imperador (com letra de Evaristo da Veiga, 1799-1837).

A estátua equestre de Dom Pedro I (1798-1834) vestido com o uniforme de general, segura com a mão esquerda as rédeas do cavalo e, com o braço direito levantado, acena com a carta constitucional de 1824 (na folha de rosto está escrito "Independência do Brasil"). Ao redor do monumento estão simbolizando os quatro grandes rios nacionais: Amazonas, Madeira, São Francisco e Paraná, para cujas representações alegóricas valeram-se de indígenas nativos dessas regiões e de animais típicos de cada região.

O monumento mede 15,7m de altura, sendo 3,30m de base de cantaria, 6,40m da coluna onde estão os conjuntos alegóricos e mais 6m de estátua equestre. A escultura é feita de granito, ferro e bronze. O monumento é cercado por uma grade de bronze (posta em 1865), e em cada uma de suas quinas há oito datas alusivas ao imperador, valendo destacar três datas: 1) 9 de janeiro, que foi o dia do Fico; 2) o 12 de outubro de 1822, que foi o dia da aclamação de Dom Pedro como Imperador; 3) o 25 de março de 1824, quando se deu o juramento da Constituição do Império, a primeira do Brasil (a mais longeva dentre todas, vigorando até 1891). Note-se que não aparece a data 7 de setembro, que só mais tarde seria considerada uma data nacional. No lado principal, à frente da estátua, logo abaixo das Armas do Império, lê-se a inscrição: "*Dom Pedro Primeiro, a gratidão dos brasileiros*".

Seção 1

1822-1872

Cinquentenário da Independência

O pano de boca foi feito por Jean-Baptiste Debret, para o Teatro da Corte, por ocasião da coroação de d. Pedro I, como Imperador Constitucional, e Defensor Perpétuo do Brasil, em 1º de dezembro de 1822. No centro está um trono ocupado por uma figura feminina com as novas cores do Império (o verde da Casa de Bragança e o amarelo da Casa de Habsburgo), trazendo às mãos a Constituição, que só seria promulgada em 25 de março de 1824. Esta alegoria reforça a ideia de um governo baseado nas leis, e não na figura de um monarca absoluto. Acima, a esfera celeste, com a inicial "P" do soberano é sustentada por figuras aladas, marcando a separação perante Portugal. Aos lados do trono estão representados os índios e os negros, juntos aos brancos; e em meio a todos estão crianças que representam o futuro mestiço do Brasil.

Preâmbulo

No Teatro do Império houve alguns momentos marcantes da atividade estatística, mas apenas um deles pode ser visto como um monumento: o Censo de 1872. Passava da hora de se fazer um exame objetivo do Império, em números precisos, mais se fazia imperativo tanto mais ele se consolidava como nação, deixando de ser apenas um Estado, como foi na origem. Querer números, nem que fossem apenas para ilustrar discursos, sempre esteve na demanda dos fundadores do Império (como os irmãos Andrada, José Bonifácio e Martim Francisco e até mesmo a Arquiduquesa d. Leopoldina), mas a percepção de como fazê-los, a exigir uma estrutura complexa, só viria com o passar do tempo. Uma experiência de sucesso logo viria ao final da Revolução Farroupilha quando da criação do "Arquivo Estatístico" pelo então Conde de Caxias valendo-se da sapiência do Conselheiro Correia da Câmara.

Contudo, uma tal organização especializada, complexa, na estrutura do Estado, demandava inteligência, experiência, dedicação e recursos, o que não campeava abundante pelo território nacional. Poucos percebiam que para haver números contínuos e sistemáticos, confiáveis, era preciso que houvesse investimento na atividade estatística, o que não se fazia. Por mais que alguns assim apregoassem como sendo imperativo, predominava a ideia de haver grupos de trabalho, comitês, comissões, e coisas tais, o que eram ingênuas quimeras. E o tempo passava: queriam-se os números, mas não os se fazia, pois não se agia. Até que, em 1852, acordou-se e se criou uma Diretoria-Geral de Censo – note que com esse órgão só se queria fazer um Censo sem ter em mente sequenciar uma produção de estatísticas. Mas já era um salto. Tivesse havido sucesso e já então se estaria diante de um monumento, mas não houve sucesso. O fato de se ter pretendido, simultaneamente, laicizar o registro civil (de caráter contínuo) com o fazer de um Censo (de caráter

eventual) provocou reações adversas. Hábitos seriam mudados, interesses seriam contrariados; revoltas recentes, já pacificadas, foram acordadas. E tudo conjugou para o fracasso, havendo um recuo prudente, ao olhar da época.

Logo a seguir criou-se a “Sociedade Estatística do Brasil”, que bem poderia ter ajudado na retomada daquela tentativa frustrada, pois, já em sua criação receberia a honraria da “Imediata Proteção do Imperador”, e a presença da alta elite do Império. Mas nem por isso avançou, ficando-se em conversas e mais conversas. Contudo, por vários estímulos, e demandas, muitos teóricos elaboraram estudos substantivos a propor um plano estatístico adequado ao Império, o que levava ao acumulo de saberes que, adiante, ajudaria, a dar rumo à atividade estatística brasileira naquele tempo. Mas, em meio a essa inatividade, ao eclodir a guerra da Tríplice Aliança, o Império não dispunha dos números de sua população para efeito de serviço militar nem dos recursos naturais para garantir a intendência dos contingentes e muito menos a cartografia da região conflagrada. Ao contrário, o Paraguai estava melhor preparado em números e em mapas.

Enfim, terminada a guerra, não havia mais que esperar, o Teatro do Império teria que se mostrar por inteiro, e se decidiu, finalmente vencer o atraso, tendo em mente promover um crescimento necessário para saldar a dívida que a guerra gerara, bem assim, para rearranjar a atividade produtiva nacional, afora sua população, sendo que a muitos escravos fora prometida a liberdade, mas o que seria essa liberdade sem condições de assentamento? Sem que muito disso fosse respondido, realizou-se o Censo de 1872, quando o país celebrava seu Cinquentenário da Independência, e ele seria um monumento, dadas as condições e as restrições de época. Para fazê-lo foi criada a Diretoria-Geral de Estatística (e não apenas de Censo), o que significava que se pretendia dar-lhe vida após o Censo, continuando na produção das estatísticas. Ela teria estrutura formalizada em 1871, sendo assim a mais antiga instituição estatística em toda a América Latina, a despeito de eventuais mudanças de nomes e de coberturas de atribuições. Os resultados do Censo foram amplamente divulgados, e muito bem recebidos, inclusive sendo objeto de crônicas do escritor Machado de Assis.

Contudo, pouco se soube como usar esses números. E o que se queria mesmo eram os números das finanças públicas e do comércio produzidos regularmente no Ministério dos Negócios da Fazenda, donde a reviravolta de se atribuir ao órgão que fazia essas estatísticas o ***status*** de Diretoria e se rebaixar a Diretoria-Geral de Estatísticas a um simples setor/seção mantido no Ministério dos Negócios do Império. Ainda que tornada menor, a demanda por novos temas que se apresentou não deixou de crescer, mas sem condições de ser atendida. Assim estava quando o golpe militar derrubou a ordem constitucional monárquica e um dos primeiros atos do governo provisório republicano foi “restaurar”, como consta do decreto, o status da Diretoria-Geral de Estatística, a mesma do Império, mandando-a fazer, logo de pronto, o censo de 1890, num ambiente em nada favorável. ●

Teatro do Império

Política e representação à luz do Cinquentenário da Independência

João Carlos Nara Jr.

Arquiteto & Urbanista licenciado em História, PhD. História Comparada, MSc. Arqueologia. Diretor Executivo da Fundação Biblioteca Nacional.

Coordenador do Projeto Resgate "Barão do Rio Branco". Membro da Comissão Luso-Brasileira para Salvaguarda e Divulgação do Patrimônio Documental (COLUSO).

Sócio efetivo do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro.

A Rua do Fogo, que desde o século XVIII evocava uma fábrica de pirotecnia do velho rossio da cidade colonial do Rio de Janeiro, em 1866, passou a se chamar de Rua dos Andradas. Graças à proposta do vereador João Batista dos Santos, sua aprovação pela Câmara e a publicação da portaria do Ministério do Império, outras luzes eram exaltadas, trocando-se a lembrança dos fogos de artifício pela célebre memória dos irmãos Andrada – José Bonifácio, Antônio Carlos e Martim Francisco –, patronos da independência nacional.

Embora a rua permanecesse sem calçamento até 1839, testemunhou, no século anterior, a efêmera experiência teatral da Ópera dos Vivos, que substituía bonecos por atores, assim como o início da ordem maçônica brasileira na Loja Comércio e Artes, em 1821. O logradouro, que começava na antiga pedreira do Morro da Conceição, segue rumo à igreja de São Francisco de Paula, no Largo de mesmo nome. Coincidências instigam a curiosidade sem se explicar, compõem eventos desencontrados sem justificativa manifesta. Com efeito, parece que a região do Largo de São Francisco concentra simbolicamente o nó górdio dos destinos do Império do Brasil: o laicismo e a Igreja, a política e o espetáculo, o povo e a elite, o novo e o velho.

A principal transformação do baldio comunal da municipalidade colonial começou ali, cem anos antes da Independência, quando o então governador Gomes Freire de Andrade (1685-1763) mandou cordear a região, outrora um charco, estabelecendo a praça na qual tinha a expectativa de erguer a Sé nova. O projeto da catedral chegaria inconcluso ao tempo de D. João VI, mas sobre seus alicerces o príncipe regente mandaria edificar a Academia Real Militar. Em outro dos lados da praça, no entanto, vingou um templo bem diverso: a ermida da Venerável Ordem Terceira dos Mínimos de São Francisco de Paula, a qual seria posteriormente ampliada até se tornar a belíssima igreja atual. À Academia Real Militar sucedeu, em 1858, a Escola Central, que inaugurou no Brasil a separação entre a formação civil e militar.

A Escola Central de Engenharia,
ícone do patrimônio universitário brasileiro

Palácio da Exposição Nacional do Rio de Janeiro, em 2 de dezembro de 1861.

Detrás da igreja da Irmandade de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, na atual rua Uruguaiana, começava a zona alodial do Rio de Janeiro colonial. Em 1725, foi aterrada a lagoa da Pavuna, que inundava a região, e, em 1742, foram abertas as primeiras ruas que delimitaram o Largo de São Francisco de Paula. A intenção era avançar a área urbana para além dos muros de defesa militar da cidade, o que ficava ainda mais remarcado pelo projeto de construir a nova Sé em um local ermo e com arruamento incipiente. Mas, em 1797, após a conclusão do corpo da capela-mor e das alas laterais correspondentes, cessaram as obras da catedral. A mando de D. João VI, o brigadeiro João Manuel da Silva adaptou a estrutura existente para o funcionamento da nova Academia Real Militar, que iniciou suas atividades em 1812. A construção de um bloco neoclássico frontal ficou a cargo do arquiteto francês Pierre Joseph Pézérat, que o concluiu em 1835, apesar dos percalços políticos causados pela abdicação de D. Pedro I. Em breve a edificação necessitou ser ampliada, pois passou a ser ocupada por outras instituições militares. No entanto, logo a seguir se considerou melhor remover a Academia Militar a outro sítio, e ali se instituiu, em 1858, a Escola Central, posteriormente denominada Escola Politécnica (1874) e Escola Nacional de Engenharia (1937). A escola foi a sede da primeira e da terceira Exposição Nacional de Produtos Naturais e Industriais (1861 e 1873), que contaram com a presença do Imperador. Novas ampliações ao edifício ocorreram em 1876 (abertura de varandas), 1903 (terceiro andar frontal), 1948 (quarto andar frontal) e 1955 (terceiro e quarto andares posteriores). Com a transferência do curso de engenharia para a Cidade Universitária, em 1962, a construção ficou subutilizada por oito anos, até se tornar a sede do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais e do Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O edifício foi tombado a nível federal (1964) e estadual (1989), e incluído na área de proteção do ambiente cultural do município (1984). Em 2008, o arquiteto Cândido Campos elaborou um Plano Diretor para o bem tombado, aprovado pela congregação dos professores e chancelado pelos órgãos do patrimônio, o qual prevê a demolição dos andares acrescentados em 1955. No entanto, até hoje o projeto não foi levado a cabo.

Por fim, no Largo de São Francisco seria inaugurada a referida estátua comemorativa de José Bonifácio de Andrada e Silva, no Cinquentenário da Independência brasileira. Sobre o pedestal de mármore róseo, ladeado pelas alegorias, feitas em bronze maciço, da justiça, ciência, integridade e poesia, ergue-se a figura pedestre do *Patriarca*, portando a pena com que escreveu o ***Manifesto aos Governos e Nações Amigas***, de 6 de agosto de 1822.

Estátua de José Bonifácio. [S.l.: s.n.], [entre 1911 e 1922].

Provinha do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro a iniciativa de homenagear o ministro do Interior e dos Negócios Estrangeiros que atuara no processo da Independência. Como o projeto tinha se arrastado por dez anos, calhou sua inauguração servir às comemorações do cinquentenário. O motivo da tardança era justificado, pois o país estivera empenhado na Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai de 1864 a 1870. As contribuições populares recolhidas nos anos anteriores tiveram de esperar. Por outro lado, três dos comissários do empreendimento faleceram nesse ínterim, com destaque para o seu presidente, Eusébio de Queirós (1812-1868), autor da lei de repressão ao tráfico negreiro, de 4 de setembro de 1850. Como nenhuma proposta de monumento tivesse ganhado o concurso realizado pelas Câmaras Municipais do país, optou-se por contratar o escultor francês Louis Rochet (1813-1878), o mesmo que esculpira a estátua equestre de D. Pedro I dez anos antes. Contactado em Paris logo depois da Guerra do Paraguai, Rochet pôde concluir a obra em tempo para a celebração do Sete de Setembro.

A comemoração foi suntuosa, com cortejo e ***Te Deum***. O próprio Imperador Pedro II, da sacada da sala de aparato da Escola Central, podia divisar o Largo de São Francisco engalanado, iluminado e abarrotado de autoridades e populares. Ao descerrar-se a estátua, fogos de artifício e salvas de tiros ribombaram. Ouviam-se os sinos da igreja, o hino nacional e as palmas da multidão. D. Pedro II, que contribuíra para a alforria do escravo que tinha trabalhado na instalação do monumento, recebia vivas dos alunos da Escola Central, que o aclamavam como o "Imperador cidadão". Seguiram-se discursos que confiavam ao mármore e ao bronze a transmissão para o futuro dos nobres sentimentos dos cidadãos então presentes. De fato, a escultura permanece há 150 anos no Largo de São Francisco de Paula, resistente ao vilipêndio do clima e à desatenção dos olhares. Vale a pena recordar que, se o monumento sofreu algum episódio recente de vandalização, a primeira contestação contra ele – pelo menos da qualidade da composição artística, ou do estilo seguido pelo escultor – apareceu apenas uma semana depois da sua inauguração, por meio de uma caricatura satírica publicada no jornal ***O Mosquito***.

O Mosquito, ano 4, nº 157, Rio de Janeiro, 14 de setembro de 1872, p. 5.

A narrativa da Independência

A escolha de Louis Rochet para executar a encomenda veio chancelada pelo sucesso de seu trabalho anterior, a estátua equestre de D. Pedro I, inaugurada em 1862 na Praça da Constituição – antigo Largo do Rossio e atual Praça Tiradentes –, com a presença da Corte, significativa concorrência de público e execução de concerto musical. As duas obras constituem os primeiros grandes monumentos públicos comemorativos brasileiros. Estiveram, em certa medida, unidas em sua concepção, pois em prol da homenagem a D. Pedro I chegou-se a fazer uma subscrição pública em 1839, ocasião em que se aventou fazer um tributo semelhante a José Bonifácio. No caso da estátua do Imperador, embora o anteprojeto fosse da autoria do artista João Maximiano Mafra, vencedor do concurso realizado em 1855, foi Louis Rochet quem o adaptou e fundiu a peça em seu ateliê parisiense, haja vista as dificuldades técnicas para a sua realização no Brasil.

Inauguração da Estátua Equestre do Imperador D. Pedro I

Como a estátua de José Bonifácio, a de D. Pedro I também está apoiada sobre alegorias, e ambos os personagens trazem o *Manifesto* nas mãos. Segundo as regras da imagética, duas patas levantadas significam que o cavaleiro morreu em batalha. Todas as patas arriadas significam que sobreviveu às contendas. No caso de D. Pedro, o cavalo eleva apenas uma das patas, aludindo à morte sofrida pelo monarca como consequência de batalha. Com efeito, a saúde do ginete se deteriorou durante a guerra contra seu irmão, D. Miguel, vindo a morrer poucos meses depois, em 1834. Dragões dourados encimam as faces laterais do pedestal flanqueando as armas da Casa de Bragança. No entanto, se comparadas às alegorias do monumento a José Bonifácio, as imagens que compõem o complexo escultural e acompanham a estátua equestre são de outra índole. Elas representam miticamente, por meio de figuras de indígenas e animais, os quatro grandes rios nacionais: o Amazonas, o Madeira, o Paraná e o São Francisco. O apelo é francamente geográfico, o que é indicado inclusive por meio dos brasões das vinte províncias do Império, como a manifestar a importância do "Imperador soldado" para a unidade territorial do jovem país que tinha nascido como Estado antes de se reconhecer como nação.

Por outro lado, diferentemente da estátua de José Bonifácio – útil para a comemoração do Cinquentenário da Independência –, o monumento de D. Pedro objetivou celebrar a Constituição outorgada. Entretanto, existem referências veladas à Independência tanto no gesto e na postura do Imperador, quanto na nova lógica urbana instaurada. O acesso à Praça da Constituição se dava pela velha Rua do Cano, que partia dos fundos do convento do Carmo. Pouco antes da inauguração do monumento, a rua foi estendida até o Largo do Paço por meio da demolição da portaria do convento. O logradouro – que agora unia ambas as praças – passou a se chamar Sete de Setembro, perdendo a referência histórica à canalização que conduzia parte das águas da Carioca ao chafariz do Mestre Valentim. Aliás, no gradil da estátua equestre, instalado ao seu redor poucos anos depois, vêm inscritas diversas efemérides da vida de D. Pedro I, ficando na parte posterior a do 7 de setembro, celebrada por diante graças ao novo nome da rua.

O Rio de Janeiro em 1872. **1**. Largo do Paço (atual Praça XV). **2**. Praça da Constituição (atual Praça Tiradentes). **3**. Largo de São Francisco de Paula. **4**. Escola Central (atual Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ). **5**. Real Teatro São João (atual Teatro João Caetano). **6**. Campo da Aclamação (atual Praça da República).

A escolha do Sete de Setembro como a data da Independência ocorreu no seio da Constituinte do Império, em decorrência da *Fala do Trono* com que o Imperador abriu a Assembleia, a 3 de maio de 1823. Em seu discurso, Pedro I vituperava o derrotado Partido Constitucional, isto é, o grupo que só admitia a autoridade das Cortes de Portugal:

> Quando em São Paulo surgiu dentre o brioso povo daquela agradável e encantadora província um partido de portugueses e brasileiros degenerados, totalmente afetos às Cortes do desgraçado e encanecido Portugal, parti imediatamente para a província, entrei sem receio, porque conheço que todo o povo me ama, dei as providências que me pareceram convenientes, a ponto que a nossa independência lá foi primeiro, que em parte alguma proclamada no sempre memorável sítio da ***Piranga***. (FALAS, 2019, p. 37)

Por algum tempo, porém, o dia 12 de outubro continuaria a receber o favor da preferência nacional, pois sendo a data da aclamação e da elevação do Brasil à condição de Império, em 1822, coincidia com o aniversário do nascimento de D. Pedro, em 1798. Ainda hoje o feriado conserva algum aspecto cívico, pois comemora igualmente o patrocínio sobre o país de Nossa Senhora da Conceição Aparecida. Entretanto, ao lado do 12 de outubro e da comemoração oficial do Sete de Setembro, o próprio Pedro I sancionou, em 1826, outras efemérides: o 9 de janeiro de 1822 (Dia do Fico), o 3 de maio de 1823 (abertura da Assembleia Constituinte) e o 25 de março de 1824 (a data do juramento da Constituição).

Fixada a memória da Independência no "grito do Ipiranga", a figura do Imperador – desaparecida com a sua abdicação, em 1831 – ainda precisava ressurgir de forma heroica e romantizada, propícia para firmar a frágil unidade nacional diante da onda liberal que, ao incentivar a autonomia legislativa provincial e descentralizar o aparelho de Estado, trazia consigo inúmeras rebeliões.

O desencontro institucional já vinha de antes, pois a própria Constituinte de 1823 tinha sido fechada por D. Pedro ao pretender limitar seus poderes e conferir mais autonomia aos governos provinciais. Apesar dos aspectos liberais acolhidos pela Carta Magna de 1824, a Constituição tivera mais o caráter de concessão de poderes do príncipe do que de lei oriunda dos representantes do povo.

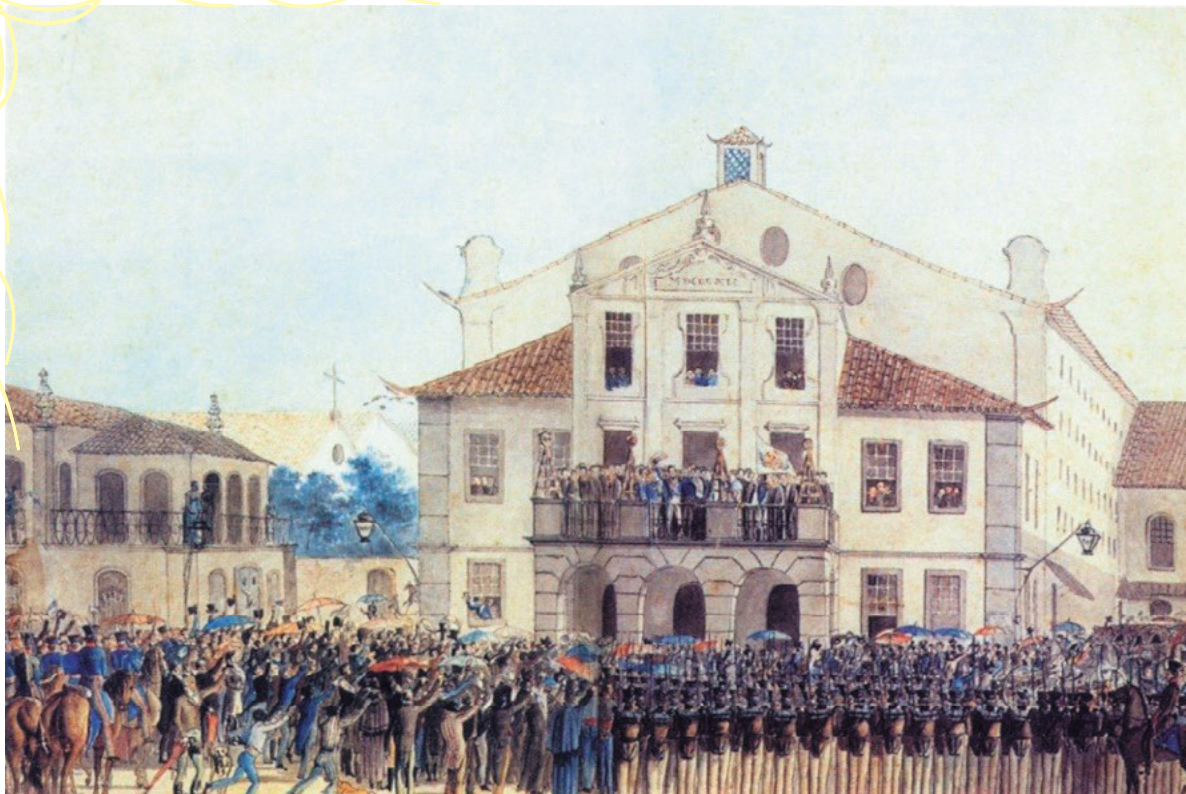
A regência enfrentaria, de forma habitual, resistências tanto nas principais cidades quanto no campo, apesar

do voto popular que a elegia, pelo que teve de se haver com três províncias separatistas. Afinal, se o aristocrático grupo dos “bonifácios”, o Partido Brasileiro, constituído de empregados públicos e proprietários de engenho, tinha desejado a independência de Portugal e a coroação de um rei no Brasil, também era numeroso o Partido Liberal Exaltado, que anelava por um governo democrático federativo e republicano.

A invenção da memória

Com frequência, a ressignificação é o instrumento adequado para a sobrevivência da memória. O projeto original da estátua equestre, idealizado para ser executado no Campo da Aclamação, atual Praça da República, e no qual tinham trabalhado inclusive integrantes ilustres da Missão Artística Francesa de 1816, só seria retomado e levado a cabo cerca de trinta anos depois. O tempo conferiu ao empreendimento um novo colorido, mas também um novo sítio. Desta vez, a proposta era erguer o monumento para homenagear a Constituição brasileira próximo ao Real Teatro de São João, onde D. Pedro I fez, em 1821, o juramento provisório à Constituição portuguesa, então em elaboração. E a Corte assistiria à inauguração da estátua equestre da mesma sacada do teatro.

Não é pouca ironia que a primeira encenação fora da Europa da ópera-bufa *Don Giovanni* também tenha ocorrido no palco do mesmo Real Teatro em que Pedro I jurou à Constituição portuguesa, apenas um ano antes da Independência. De fato, a corte do Rio de Janeiro orbitava ao redor do Teatro, tanto para o espetáculo quanto para a operação política. Desde a vinda ao Brasil da Arquiduquesa Maria Leopoldina e sua comitiva, em 1817, a Corte estava habituada ao dossel de recepção, às construções efêmeras, aos arcos do triunfo, às varandas, à pompa e à festa. Festejar implica em criar o ambiente de validação comunitária dos símbolos. E a monarquia necessitava desta liturgia.

Aceitação provisória da Constituição de Lisboa pelo Príncipe Dom Pedro a 26 de fevereiro de 1821, por Félix Taunay.

Poema comemorativo de Luís Vicente de Simoni para a inauguração da estátua equestre de Dom Pedro I

Neste mesmo lugar aonde um dia
Expirou no patíbulo infamado,
Quem, por lusa justiça condenado,
Pela pátria brasílica morria!

Aqui onde em terror então gemia
Internamente o povo consternado,
Luso Príncipe, em bronze figurado,
Surge da multidão com alegria!

Por que tal diferença? Este vem desse
Patriota vingar a honrosa fama,
Que em todo o brilho seu restabelece:

Com um livro na mão ele proclama
Que o que quis o infeliz aqui floresce
E pátria independente hoje se chama.

Apud SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. **Pátria Coroada**: o Brasil como corpo político autônomo, 1780-1831. São Paulo: Editora UNESP, 1998, p. 359.

Se não bastassem essas reviravoltas, ambiguidades e ambivalências, um fato chamou a atenção de todos: a escultura de D. Pedro ocupava o lugar do cadafalso de Tiradentes, onde o inconfidente tinha sido justiçado setenta anos antes. A conjugação dos dois personagens seria validada em um poema do médico e educador Luís Vicente de Simoni, apesar dos protestos do liberal mineiro Teófilo Otoni. Até Machado de Assis fez troça à polêmica gerada pela escultura, denominando-a “pirâmide de uma época civilizada”, capaz de confundir os futuros historiadores...

Como dito, Eusébio de Queirós foi o presidente da comissão do projeto do monumento equestre de D. Pedro I, o mesmo que depois seria o presidente da comissão da estátua de José Bonifácio. Em ambos os casos, o apoio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, do qual Eusébio de Queirós era confrade, foi fundamental. Os membros da instituição acreditavam que a escrita de uma história do Brasil e a consagração dos feitos heroicos eram um meio adequado para afirmar a identidade nacional e exaltar a integridade do Império, que tinha continuado a ser abalado por revoltas separatistas até 1848.

Logicamente, a criação de uma consciência histórica baseada na convicção de uma origem comum a todos os brasileiros ia conjugada à defesa da matriz civilizatória europeia, haja vista que a estratificação social e o modelo econômico do Império não se distanciavam muito das estruturas anteriores. Apesar de o ***Manifesto às Nações*** de 1822 defender a Independência como uma resistência popular, justa e razoável contra a tirania lusitana, as origens portuguesas do Império eram reconhecidas e afirmadas. O colapso metropolitano português não significava o colapso do seu padrão civilizador.

A separação de Portugal inaugurava, sem arrancar as raízes coloniais, o projeto de nação, que só se entendia viável por meio da manutenção da unidade territorial. Norbert Elias (2006, p. 163) foi clarividente ao explicar esta conexão entre Estado, nação e território:

> As sociedades se fazem nações quando a interdependência funcional entre suas regiões e seus extratos sociais, bem como entre seus níveis hierárquicos de autoridade e subordinação, torna-se suficientemente grande e recíproca para que nenhum desses grupos possa desconsiderar completamente o que os outros pensam, sentem ou desejam.

Nesse sentido, é notável como na estátua equestre de D. Pedro não há referência ao elemento africano e que o indígena só apareça como símbolo mítico. Portanto, o discurso vencedor aproximava-se mais à concepção civilizatória de Francisco de Varnhagen (1816-1878) que à ideia de miscigenação de Carl von Martius (1794-1868). Martius ganhou o concurso do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro com a monografia ***Como se deve escrever a história do Brasil***; Varnhagen, por sua vez, compusera o tratado seminal ***História Geral do Brasil***, mais consoante à exaltação do ideal monárquico.

Crônica de Machado de Assis no periódico *Comentários da Semana*

Está inaugurada a estátua equestre do primeiro imperador.

Os que a consideram como saldo de uma dívida nacional nadam hoje em júbilo e satisfação.

Os que, inquirindo a história, negam a esse bronze o caráter de uma legitima memória, filha da vontade nacional e do dever da posteridade, esses se reconhecem vencidos, e, como o filósofo antigo, querem apanhar, mas serem ouvidos.

Já é de mau agouro, se à ereção de um monumento que se diz derivar dos desejos unânimes do país precedeu uma discussão renhida, acompanhada de adesões e aplausos. O historiador futuro que quiser tirar dos debates da imprensa os elementos do seu estudo da história do império, há de vacilar sobre a expressão da memória que hoje domina a praça do Rossio.

A imprensa oficial, que parece haver arrematado para si toda a honestidade política, e que não consente aos cidadãos a discussão de uma obra que se levanta em nome da nação, caluniou a seu modo as intenções da imprensa oposicionista.

Mas o país sabe o que valem as arengas pagas das colunas anônimas do Jornal do Comércio.

O que é fato, é que a estátua se inaugurou e o bronze lá se acha no Rossio, com uma pirâmide de época civilizada, desafiando a ira dos tempos.

O Rossio vestia anteontem galas e louçanias desusadas.

As ruas por onde passou o préstito estavam ornadas de bandeiras e colchas, e juncadas de folhas odoríferas, segundo as exigências oficiais.

Mas sabe o leitor quem teve grande influência nas festas de anteontem? O adjetivo. Não ria, leitor, o adjetivo é uma grande força e um grande elemento! E ninguém melhor que os publicistas do Jornal do Comércio compreendem o valor que ele tem, e nem o emprega melhor.

Foi o adjetivo quem fez as despesas das arengas escritas anteriormente em defesa da estátua. Na apoteose, o adjetivo serviu de óleo cheiroso com que se incensou todas as virtudes duvidosas.

Na censura, o adjetivo foi, por assim dizer, o suco venenoso com que aqueles bugres ungiram a ponta das suas flechas.

Bem empregado, com jeito e a tempo, como do ferro aconselha o poeta para tornar mezinha, o adjetivo fez nos artigos ministeriais um grande papel. Veja o leitor como esta palavra – imortal – veio sempre em auxílio de um substantivo desamparado de importância intrínseca. Se, por cansado, não podia ele aparecer mais vezes, lá vinha um ínclito, lá vinha um magnânimo, lá vinha um substantivo augusto. E outros e outros da mesma valia e peso.

Os artigos ministeriais reduzidos a verso podiam figurar entre as produções da Arcádia, do Caldas, sem quebra nem descor.

Não ria o leitor demasiado sério da importância destas considerações. Desconhecer o adjetivo monta o mesmo que desconhecer a luz.

O adjetivo foi introduzido nas línguas como uma imagem antecipada dos títulos honoríficos com que a civilização devia envergonhar os peitos nus e os nomes singelos dos heróis antigos.

Exemplo: um homem que usa do nome recebido na pia, é um substantivo. Se esse homem passa a ter uma adição honorífica fica sendo um substantivo e um adjetivo.

A festa de anteontem deixou muitos substantivos de boca aberta. Contava-se que muitos adjetivos chovessem. Mas houve só um.

E os substantivos desconsolados tiveram de ver-se desajetivados, com a esperança de uma adjetivação para mais tarde.

Oh! Dor!

É o mesmo que acontece às moças, que são substantivos, e andam à procura de maridos que são adjetivos. Para algumas passam os dias, os meses, os anos, sem que Himeneu, o grande escritor, venha ligar aquelas duas partes distanciadas.

E assim em muitas outras coisas da vida humana.

A festa não foi perturbada por nenhum movimento ainda o mais individual e alheio aos motivos propalados. Os sustos do ministério tiveram bem positivo desmentido diante da placidez com que este povo assistiu à inauguração da estátua.

Diante de algumas coragens, levantadas nestes dias de abatimento, fizeram crer que se tramava contra a ordem social. Não sei bem se isto é ridículo ou imoral. Em todo caso é uma dessas calúnias com que se vão servindo para os seus acatamentos e bajulações.

Diante da festa inaugural que outro fato poderá vir tomar parte nestes comentários? Não sei de nenhum. A festa encheu todo o tempo e todos os espíritos.

Continuou ela ontem e termina hoje. Tem o povo com que regalar-se. E bom é quando lhe concedem à farta a segunda parte da exigência do povo romano.

É verdade que também não se lhes nega a primeira. Anuncia-se para hoje um grande jantar no salão do teatro lírico, para o qual são convidadas as pessoas de todas as classes que concordam com as arengas da folha oficial, a bem de concluir a festa pelos prazeres da boca.

Mas nem isto defenderá melhor a ideia.

Os jantares pertencem ao número das coisas mais transitórias que é dado ao homem encontrar.

Ao meu leitor, se lá for, peço um brinde em desconto do desalinho destes comentários.

1º de abril de 1862

De fato, desde o início do Segundo Reinado, esteve assente entre os dirigentes do país a convicção de que a consolidação do Estado dependia da organização monárquico-constitucional da administração pública e de uma integração dos poderes locais com o governo central. Via-se na Coroa, por seu caráter civilizador, a única forma de fazer frente à "anarquia" federalista do período regencial, sujeito a rebeliões com participação de escravos e à fragmentação territorial.

Essa convicção tinha sido o cerne do chamado Regresso Conservador de fins do período regencial, ideário sustentado pela classe senhorial de matriz escravista, ligada à produção cafeeira no Vale do Paraíba; um ideário que tivera sucesso nas disputas armadas e na competição com outras nações, em particular com a Inglaterra. Ora, tal associação entre monarquia e civilização necessariamente reconhecia e promovia a matriz europeia como fonte de legitimidade política e a colocava acima da matriz autóctone americana e da africana escravizada.

Convém recordar que o discurso político não se esgota na sustentação das práticas administrativas, implementadas ou consignadas na documentação burocrática. Conclui-se quanto é estratégico para a promoção e a disseminação da atuação institucional que se lance mão de outras formas de discurso. Um primeiro modo de promoção das opiniões políticas consiste no debate intelectual em jornais e associações, que, veiculado na imprensa por meio de notícias e pela produção acadêmica, frequentemente adota um cunho polêmico.

A segunda forma de disseminação das ideias se concretiza na arquitetura dos monumentos. Os símbolos públicos viabilizam, conferem autenticidade e materializam a narrativa histórica, tornando-a objeto de consumo e circulação, alargando seu público, sintetizando os valores da nação e fazendo-os perdurar. O monumento atualiza e recria os sentimentos. Serve de testemunho do passado, celebração presente e instrução para o futuro. O monumento é um aliado fundamental para a invenção das tradições e para o estabelecimento de uma biografia da nação, ligando a nação moderna com o passado ancestral. De acordo com a concepção de memória do sociólogo Maurice Halbwachs, o monumento consiste, portanto, na representação coletiva do grupo social, capaz de mantê-lo coeso e unido.

Reviravolta

Entre a inauguração dos dois monumentos, o de Pedro I e o de José Bonifácio, decorreram dez anos decisivos para o Império do Brasil. A estabilidade alcançada no Segundo Reinado tinha permitido a alternância política entre conservadores e liberais, graças às reformas eleitorais do Marquês do Paraná. Mas também propiciou que disputas radicais contestassem o funcionamento do regime constitucional, pois o exercício do Poder Moderador – que conferia ao Imperador tanto a liderança do Estado quanto a do governo – contrariava cada vez mais os interesses dos liberais e progressistas. Desde 1865, os partidos monárquicos fizeram pouca resistência aos liberais, e mesmo depois, quando houve o retorno dos conservadores ao poder, em 1868. Dois fatores podem explicar o pequeno apoio: o desgaste causado pela guerra contra o Paraguai e a busca de um caminho jurídico para a abolição do trabalho escravo.

A região cisplatina, no Uruguai, estratégica para a comunicação dos contrafortes andinos com o Oceano Atlântico, tinha sido anexada em 1820 ao Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. O Brasil, porém, ao final da Guerra de Independência, perdeu a província, desde então autônoma, fracasso militar que retiraria de D. Pedro I o apoio do exército e comprometeria a saúde financeira do Império incipiente. Os paraguaios, por sua vez, independentes da Espanha desde 1811, careciam de uma saída direta ao mar e alimentavam o sonho expansionista de conquistar Montevidéu e o Rio Grande do Sul para assim formar o Grande Paraguai. No entanto, ficaram contrariados com uma nova interferência brasileira na região cisplatina em 1864, durante a guerra civil uruguaia. Concretizando seus planos, sequestraram o presidente da província do Mato Grosso, que morreria prisioneiro, e ocuparam terras brasileiras e argentinas. Contra a beligerância paraguaia foi constituída a Tríplice Aliança entre Argentina, Uruguai e Brasil.

O conflito naval do Riachuelo, travado a 11 de junho de 1865 sob o comando do Almirante Barroso (1804-1882), foi fundamental para a vitória da Tríplice Aliança. O objetivo era bloquear o rio Paraná e o seu afluente, o rio Paraguai. A navegação fluvial trazia consigo dificuldades específicas, como o risco de encalhar e a vulnerabilidade diante da artilharia terrestre. Por seu lado, os paraguaios pretendiam capturar os navios brasileiros estacionados em Corrientes, na Argentina, e rebocá-los para o norte até a Fortaleza de Humaitá, que protegia a entrada em seu território. As forças navais brasileiras, porém, depois de alguma dificuldade inicial, conseguiram perseguir os paraguaios até a foz do Arroio Riachuelo, a sul de Corrientes, onde seriam realizados os confrontos finais, garantindo o bloqueio naval desejado pelos aliados.

À vitória em Riachuelo – ocorrida no início do conflito – sucederam mais cinco anos de combate, dificultosos pelos desentendimentos no comando da Aliança, pelo desconhecimento da geografia e pela resistência dos paraguaios. O Império enviou 150 mil soldados para a Guerra, que perduraria até 1870, ceifando um terço dos militares brasileiros. Para aumentar o contingente militar, a Coroa estimulou a alforria de escravizados, o que, sem dúvida, colocou em primeiro plano a questão social do escravagismo.

Duas leis foram promulgadas no contexto desse debate: em 1869 foram proibidos a separação de familiares e os leilões de pessoas escravizadas; e em 1871 a princesa regente, Dona Isabel, sancionou a Lei do Ventre Livre. O correspondente debate legislativo refletia o contraste regional. Dois terços dos escravos brasileiros – à época, cerca de um milhão e meio de pessoas – viviam no sul do país, os demais, no norte. A condição servil havia perdido importância no Nordeste e se concentrava nas áreas produtoras de café do Sudeste. Mas os deputados derrotados eram preponderantemente sulistas. A disputa parlamentar também alcançou outras dimensões, pois o projeto abolicionista, outrora bandeira dos liberais alijados pelo Imperador, era agora defraudada por conservadores. Em contrapartida, o controle provincial da política econômica e imigratória tornava-se mais cobiçada.

Em suma, a "política da Coroa", no dizer do senador Christiano Ottoni, não teria representatividade, antes serviria mais aos interesses do Imperador que aos nacionais, muito embora a escravidão arranhasse a imagem do Brasil no exterior e prejudicasse internamente o desenvolvimento econômico e social. Cristiano Ottoni propunha a criação de um fundo de emancipação para comprar alforrias e indenizar os senhores, mas como estimar os custos se faltavam dados sobre o número de cativos? Enquanto isso, D. Pedro II realizava a sua primeira excursão internacional sob a crítica acerba de seus adversários, contrariados com a sua ausência em um momento político tão delicado. O Imperador passaria por Portugal, Inglaterra, Bélgica, Itália, Egito e pelo Império Austro-Húngaro. Visitaria o túmulo do pai em Lisboa, mas também o da filha, pois em Viena acabava de morrer de tifo a princesa Leopoldina.

A despeito da solidez do regime imperial, a crise política, o desafio econômico e demográfico implicado no ideal abolicionista, o relativo desconhecimento do país patenteado pela Guerra do Paraguai e a crescente entrada de imigrantes estrangeiros desde a abertura dos portos em 1808 reclamavam um exame da nação e o seu revigoramento intelectual e moral. Nesse contexto é que aconteceu o censo do Império, preparado pela Diretoria-Geral de Estatística em março de 1871 para ser executado em meados do ano seguinte. A conjuntura política depois da guerra era favorável para o lançamento de novas iniciativas e havia consenso sobre a importância do estudo populacional. Foi a primeira vez que métodos demográficos confiáveis foram aplicados nos 643 municípios brasileiros de então. A descrição da população adotou a clivagem da condição social e da cor, antecipando-se ao debate que em breve seria instaurado acerca da questão racial.

Paralelamente ao censo, e em conformidade à Lei do Ventre Livre, também se realizou a matrícula dos escravizados, que representavam à época cerca de 15% da população brasileira. Mas os números nem sempre são eloquentes. Apesar de a Lei decretar o fim do aparelho reprodutor da escravidão, não conseguia impedir de imediato a fraude dos senhores, ou o trabalho dos "ingênuos" que permaneciam sob a tutela dos proprietários de suas mães...

Luzes e sombras

A questão da escravidão movimentava forças e interesses antagônicos. Por isso, amadurecia entre os intelectuais a convicção de que uma reforma institucional se fazia necessária para garantir a coesão social e o crescimento do país, transformando o pensamento e os costumes dos cidadãos. Por outro lado, os problemas eram persistentes: a concentração de renda e o baixo nível educacional ainda eram flagelos a serem vencidos e superados; o alto custo do transporte dificultava a integração e o desenvolvimento econômico do país de dimensões continentais. Por conseguinte, a chamada "geração de 1870" não mais atribuiria à Coroa a origem da civilização e da identidade nacionais. Pelo contrário, os novos intelectuais, engajados na crítica nacionalista e com a pretensão de terem uma visão de conjunto da sociedade, anunciavam a urgência de uma reforma e propunham uma agenda de modernização para o Brasil. A inspiração desse protesto coletivo provinha, sem dúvida, do pensamento típico da segunda metade do século XIX, afetado de ciência, marcado pelo evolucionismo e pelo materialismo.

Não obstante, à luz dos avanços por que o Brasil passara ao longo do século XIX, nem todos contestavam o papel da monarquia para a condução do processo reformador. As ideias novas eram armas compartilhadas por intelectuais divergentes, que as mobilizavam seletivamente conforme seus critérios políticos. Dentre os que ainda reconheciam a importância da Coroa para a centralização e para a abolição, contava-se Joaquim Nabuco, cuja obra exerceria uma continuada influência nos pensadores que valorizam as forças históricas de índole psicológica ou institucional.

Sem embargo, outros pesquisadores dariam ênfase às interpretações do Brasil apoiadas em processos de natureza étnica, coletiva, social, econômica ou territorial, adotando uma abordagem mais conforme a de João Capistrano de Abreu. Mas o trabalho analítico e historiográfico da "nova geração" de 1870 ultrapassava o mero marco do interesse descritivo, científico ou acadêmico, e alcançava a esfera política.

Antes de ser líder da bancada abolicionista na Câmara dos Deputados, Joaquim Nabuco escrevera em 1883, a título panfletário, *O Abolicionismo*. A obra acabou por dar unidade intelectual ao movimento e apontou a herança da escravidão como o grande desafio brasileiro. Para Nabuco, a escravidão era a causa da estagnação econômica, social e operária, corrompendo os homens públicos, os cidadãos e toda a nação. Um único valor poderia integrar a pátria e a humanidade, o nacional e o universal: a liberdade. Animado por esse ideal, fundou na Corte, em 1880, a Associação Central Emancipadora, junto com José do Patrocínio, e a Sociedade Brasileira Contra a Escravidão, com André Rebouças. Tanto Patrocínio (1853-1905) quanto Rebouças (1838-1898), ambos livres, tiveram trajetórias incomuns para a média dos afrodescendentes vitimados pela escravidão, mas sua proximidade à experiência do cativeiro fez deles expoentes da luta abolicionista e propagadores de uma rede de solidariedade que permeou diversos extratos sociais. Antes que o movimento abolicionista ganhasse corpo na década de 1860, a revolta escrava sempre tinha sido o primeiro instrumento para a afirmação da liberdade.

A resistência cotidiana, a fuga programada, o quilombo, a conjuração antecederam os poemas de Castro Alves, os panfletos jornalísticos e os debates parlamentares. Isto se nota de modo particular na vida de Luís Gama (1830-1882), cuja mãe, a liberta Luísa Mahin, participara do levante dos Malês em Salvador, em 1835, ocasião em que foi dada por desaparecida. Seu pai, que era português, vendo-se atolado em dívidas, vendeu o próprio filho. Luís Gama, depois de aprender a ler e escrever, provou que tinha nascido livre e conquistou a alforria. Atuou em prol do abolicionismo, preponderantemente em São Paulo, por meio do jornalismo e da defesa judicial de escravizados.

A luta pela libertação se tornava cada vez mais popular, envolvendo ex-escravos, barbeiros, tipógrafos, artesãos, caixeiros-viajantes, pessoas comuns que chegavam a se arriscar promovendo fugas e alforrias. A repercussão da luta abolicionista passava além da imprensa negra e da imprensa engajada, como se patenteia no caso do movimento cearense: graças à coragem dos ex-escravos jangadeiros Francisco José do Nascimento e João Napoleão – que se negaram, em 1883, a transportar cativos –, as autoridades provinciais vieram a abolir a escravidão no ano seguinte.

O episódio cearense sobrepujou a dimensão abolicionista. Após o fato heroico, um dos célebres jangadeiros, Francisco José do Nascimento – alcunhado de "Dragão do Mar" – foi homenageado pela Escola de Tiro do Rio de Janeiro, da qual era comandante o tenente-coronel Antônio de Sena Madureira (1841-1889). Sena Madureira tinha estado envolvido na reação dos militares contra a reforma do fundo de aposentadoria do Exército. Embora o governo tivesse desistido da proposta, restringiu a liberdade de expressão dos oficiais, proibindo a crítica pública ao Ministério. Mas o convite de conotação abolicionista feito por Sena Madureira ao "Dragão do Mar" foi interpretado como insubordinação, já que os militares, em virtude da lei, tinham de colaborar com os proprietários de escravizados fugidos. O ato valeu-lhe a transferência para a Escola Preparatória de Rio Pardo, no Rio Grande do Sul, província cujo presidente era o então general Deodoro da Fonseca. O próprio Deodoro, ao manifestar-se contrário às punições disciplinares aplicadas a Sena Madureira e a um outro oficial que também fora a público criticar irregularidades, acabaria sendo destituído dos cargos que exercia. Enquanto isso, os alunos da Escola Militar se entretinham lendo *A República Federal*, obra do estadista gaúcho Joaquim Francisco de Assis Brasil (1857-1938). Crescia o sonho republicano nos anos anteriores à queda da Monarquia.

Cai o pano

A liberdade é um conceito polissêmico que exerceu importante função nas transformações culturais da Modernidade. A consciência da dignidade das pessoas, de seus direitos e de sua autonomia se desenvolveu tanto no plano existencial quanto no social. Naturalmente, as consequências teóricas da afirmação moderna da liberdade não são unívocas. Ainda que a tendência geral tenha sido encarar a liberdade como um valor central na vida humana, houve divergência sobre a sua fundamentação metafísica ou sobre o seu caráter transcendental. Em outros termos: a liberdade é fundada ou fundante? Fato é que, em termos políticos, falar de liberdade no século XIX ajustava-se preponderantemente a uma concepção jurídica do cidadão, mais do que a uma concepção antropológica do ser humano. A liberdade servia de pressuposto fundamental para a afirmação de uma nova identidade política de cunho secular.

Ora, a partir da queda do gabinete de Zacarias de Góis e Vasconcelos em 1868, muitos liberais adotaram posturas radicais e aderiram ao Partido Republicano, fundado em 1870. Um desses liberais era o deputado Saldanha Marinho (1816-1895), autor do *Manifesto Republicano* e de folhetos semelhantes, com os quais conseguiu fazer penetrar as ideias maçônicas no debate público, já sensível aos temas do progresso, da instrução, da liberdade de consciência, da ampliação dos investimentos em beneficência e da abolição do trabalho escravo. Anteriormente, Saldanha Marinho tinha liderado uma significativa dissidência no seio da Maçonaria, em 1863, ao defender para o Grande Oriente do Brasil, sob inspiração ideológica francesa liberal, uma atuação mais política que alargasse seu impacto para além da filantropia dentro da própria rede de sociabilidade. Este passo, embora turbulento, preparou o caminho para a futura união, federalização e expansão das lojas maçônicas, estágios que se concretizariam por volta do fim do Império e no início da República.

A ideia de uma República também encontrou eco e simpatia entre os adeptos do Positivismo, quer como alternativa de regime intervencionista, quer como sistema de governo guiado por princípios racionais. No âmbito militar, muitos setores deixaram-se seduzir por essa filosofia, em particular o oficialato jovem do Exército. Aliás, desde a Guerra da Tríplice Aliança, essa força militar ganhara visibilidade política e apoio popular, mas sem obter a proporcional atenção do governo.

Estima-se que a disseminação social do pensamento positivista teria limitado em parte a expansão da Maçonaria e temperado as polarizações causadas pelo choque entre o ideário laicista e o conservadorismo católico. Com efeito, a Maçonaria, importante sede da "Ilustração brasileira", e a Igreja Católica, submetida ao Estado e controlada por meio do padroado imperial, entraram em colisão justamente em virtude da divergência recíproca na compreensão da "liberdade".

A fim de anunciar a Lei do Ventre Livre de 1871 e recomendar a todos a sua aplicação, o bispo do Rio de Janeiro, D. Pedro Maria de Lacerda (1830-1890), fez circular no mesmo dia de sua promulgação uma carta pastoral que principiava com as palavras: "Graças sejam dadas à Divina Providência, alargaram-se os horizontes de uma bem entendida liberdade em nossa querida Pátria Brasil". Mais à frente ele acusava: "Há muito se diz que este século é o da liberdade, da igualdade e da fraternidade; pois mostremo-lo não só de palavras, mas por obras e de verdade". O prelado propunha ainda uma liberdade fundada no empenho moral, não no radicalismo liberal: "Os revolucionários que profanem o nome de liberdade; nós, porém, mostremos que por ela, quando justa como em nosso caso, sabemos fazer algum sacrifício, principalmente sendo este compensado por bem de ordem mais elevada".

Poucos meses depois, a 3 de março de 1872, o bispo suspendeu o presbítero Almeida Martins por ter assistido a um ato maçônico na qualidade de orador, em honra do grão-mestre do Grande Oriente do Brasil, o então chefe de gabinete, Visconde de Rio Branco, numa comemoração da Lei do Ventre Livre. Em seguida, o bispo interditou a irmandade de Nossa Senhora do Rodeio, em Vassouras, cujos membros eram maçons.

O reiterado rechaço da Igreja às sociedades secretas e aos princípios maçônicos iniciara na primeira metade do século XVIII, pelo fato de não se adequarem ao universalismo da caridade cristã e à doutrina católica. Bem mais recente, porém, era a cominação do papa Pio IX contra as "liberdades modernas" por meio do seu ***Syllabus***, um sumário de oitenta erros teológicos, condenados em diversos documentos anteriores do Pontífice, e reunidos no catálogo publicado com a encíclica ***Quanta cura***, em 1864. Na encíclica, Pio IX acusava os que "ousam com total falta de pudor submeter ao arbítrio da autoridade civil a suprema autoridade da Igreja"; os que "não se envergonham de afirmar que as leis da Igreja não obrigam em consciência, senão quando promulgadas pelo poder civil"; e os que "dizem que o poder eclesiástico não é, por direito divino, distinto e independente do poder civil", especialmente no que tange aos católicos que ingressam em sociedades secretas. No entanto, segundo a Constituição brasileira de 1824, era necessário o beneplácito imperial para que as bulas e breves papais tivessem validade no território nacional, ato que nunca ocorrera para confirmar os documentos contrários à Maçonaria.

A reação não se fez esperar, e a Igreja foi atacada por meio do ***Manifesto da Maçonaria do Brasil***, que propunha formas regalistas de controle eclesiástico. A Questão Religiosa se precipitou, causando injúrias graves e se tornando um foco de animosidade entre ambas as instituições. D. Vital Maria de Oliveira (1844-1878), bispo de Pernambuco, e D. Antônio de Macedo Costa (1830-1891), bispo do Pará, adotaram medidas enérgicas contra os católicos que aderiram à Maçonaria por meio da interdição de irmandades. No confronto se chegou até ao uso da violência e ao ataque a tipografias de jornais. Como as irmandades eram de direito misto, os bispos foram levados aos tribunais civis e condenados à prisão em 1874, onde permaneceram até a anistia um ano depois, concedida pelo imperador com relutância. D. Pedro II saía desgastado da contenda, pois tinha sido inflexível no apoio ao maçom Rio Branco e descuidara dos aspectos diplomáticos com a Santa Sé, que apoiava D. Vital.

Palco vazio

Como tantas outras nações, o Brasil celebrou suas novas vitórias, mas também conservou seus velhos contrassensos: a integridade territorial e a invisibilidade do indígena; a religiosidade popular, o sincretismo e as desavenças entre o governo e a Igreja; o heroísmo dos oficiais e o sacrifício dos voluntários, os desequilíbrios regionais e a unidade nacional. O ano de 1872 foi emblemático porque, a par da comemoração do cinquentenário da Independência, trazia latentes em seu bojo todas essas contradições. Parece que Machado de Assis profetizava a fragilidade do regime quando dizia que a fama dos fundadores do Brasil permaneceria para sempre, ainda que o austero vulto no bronze redivivo possa o tempo varrer ao longe.

Poema comemorativo de Machado de Assis para a inauguração da estátua de José Bonifácio

De tantos olhos que o brilhante lume
Viram do sol amortecer no ocaso,
Quantos verão nas orlas do horizonte
Resplandecer a aurora?

Inúmeras, no mar da eternidade,
As gerações humanas vão caindo;
Sobre elas vai lançando o esquecimento
A pesada mortalha.

Da agitação estéril em que as torças
Consumiram da vida, raro apenas
Um eco chega aos séculos remotos,
E o mesmo tempo o apaga.

Vivos transmite a popular memória
O gênio criador e a sã virtude,
Os que o pátrio torrão honrar souberam,
E honrar a espécie humana.

Vivo irás tu, egrégio e nobre Andrada!
Tu, cujo nome, entre os que à pátria deram
O batismo da amada independência,
Perpetuamente fulge.

O engenho, as forças, o saber, a vida,
Tudo votaste à liberdade nossa,
Que a teus olhos nasceu, e que teus olhos
Inconcussa deixaram.

Nunca interesse vil manchou teu nome,
Nem abjetas paixões; teu peito ilustre
Na viva chama ardeu que os homens leva
Ao sacrifício honrado.

Se teus restos há muito que repousam
No pó comum das gerações extintas,
A pátria livre que legaste aos netos,
E te venera e ama,

Nem a face mortal consente à morte
Que te roube, e no bronze redivivo
O austero vulto restitui aos olhos
Das vindouras idades.

“Vede (lhes diz) o cidadão que teve
Larga parte no largo monumento
Da liberdade, a cujo seio os povos
Do Brasil se acolheram.

“Pode o tempo varrer, um dia, ao longe,
A fábrica robusta; mas os nomes
Dos que o fundaram viverão eternos,
E viverás, Andrada!”

Incluído na coletânea *Americanas*, de Machado de Assis.

O Império ainda tardaria 16 anos para dar remédio à maior questão social brasileira: a escravidão dos africanos e de seus descendentes. O longo processo para deslegitimar a escravatura e dar corpo ao projeto de emancipação conjugou a luta dos afro-brasileiros, o movimento abolicionista e a promulgação de leis mitigadoras do cativeiro. Para os abolicionistas, porém, não bastaria emancipar os escravizados: seria necessário integrá-los à vida social e garantir-lhes os direitos de cidadão. Entretanto, o Estado se via arrastado simultaneamente por outros problemas, advindos do crescimento urbano, dos graves desentendimentos do Imperador com a Igreja, do fortalecimento do pensamento positivista e da fundação de partidos republicanos pelo Brasil afora.

E assim, quando a Lei Áurea foi assinada, a 13 de maio de 1888, sem indenização para os fazendeiros, desagradou os antigos proprietários de escravos, os quais se fizeram republicanos de última hora, acelerando o desenlace do regime monárquico. O fim da escravidão também implicou, aliás, no esvaziamento do movimento abolicionista, cujas pautas ficaram a meio caminho. Por outro lado, a emancipação coincidiu com a difusão de uma visão racial da nação, perniciosa para a inclusão social dos afro-brasileiros. O governo Imperial chegou a iniciar a preparação de propostas de auxílio aos recém-libertos, expediente ignorado depois pela República. Certamente a Princesa regente não era capaz de intuir todas essas consequências indesejadas. Mas Dona Isabel – aclamada por José do Patrocínio como a Redentora – tinha consciência daquilo que, do ponto de vista político, estava por vir contra ela e sua família.

Como dito anteriormente, o discurso político se apoia no seguinte tripé: a promoção das práticas institucionais, a difusão popular da ideologia do governante e o estabelecimento de um sistema simbólico correspondente. A Monarquia foi sendo vencida em cada um deles. A prática institucional da Coroa foi substituída pela da República quando a ideia de uma Monarquia constitucional já estava derrotada no plano teórico, graças à ampliação do espaço público e da crítica, quer por meio da contestação do Poder Moderador, quer pela denúncia da incapacidade do Estado em se adaptar às mudanças de época. De outra parte, o sistema

simbólico monárquico também já tinha perdido seu espaço para novas representações, em particular para a figura da liberdade. Enquanto D. Pedro II era satirizado nas charges dos jornais como ***Pedro Banana***, ***Pedro Bobeche*** ou ***César Caricato***, quem aparecia nos carros de crítica do carnaval da corte era ***Marianne***, isto é, a icônica figura da mulher portando um píleo romano ou um barrete frígio vermelho, símbolo francês que identificava a República com a liberdade política. Efígie parecida já tinha sido utilizada outrora como coadjuvante para representar a Constituição imperial, mas agora a figura feminina aparecia como protagonista solitária. Em outros termos: a esperança no progresso, justificada pela metanarrativa positivista e evolucionista, seduzia a elite intelectual e apresentava a república como sucessora da monarquia ou como uma solução de caráter científico para a crise da democracia brasileira.

Alegoria ao juramento da Constituição brasileira de 1824, litografia de Gianni (fl. 1830).

Anos depois da derrocada do Império, um dos expoentes da geração de 1870, o polemista Sílvio Romero (1851-1914), faria o inventário do "bando de ideias novas" que tinham abalado as autoridades civis e eclesiásticas, exposto as mazelas da escravidão e patenteado as deficiências do Exército. Tais "questões" – a religiosa, a escravagista e a militar – tornar-se-iam referências explicativas ocasionais para a troca de regime. É necessário acrescentar, como pano de fundo, os interesses econômicos das províncias mais pujantes, em particular os do oeste paulista, assim como as novas ideologias aceitas pelas classes médias urbanas. A grande popularidade alcançada pela monarquia por ocasião da abolição não foi capaz de fazer frente às forças sociais desagregadoras.

Assim sendo, no ano seguinte à abolição da escravatura, a subida do Visconde de Ouro Preto à presidência do gabinete desagradou o Exército, levando vários militares republicanos a conspirar contra o regime monárquico. Deodoro da Fonseca deixou-se convencer da necessidade de derrubar o gabinete. Logo a seguir, o golpe seria extensivo a D. Pedro II. Estava proclamada a República. ●

Referências

ALONSO, Ângela. **Ideias em movimento***:* a geração de 1870 e a crise do Brasil-Império. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CARVALHO, José Murilo de (coord.). **A construção nacional***:* 1830-1889. São Paulo: Objetiva, 2012.

______. **A construção da ordem***:* a elite política imperial.

______. **Teatro de sombras***:* a política imperial. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio***.* São Paulo: Estação Liberdade; Ed. UNESP, 2001.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república – momentos decisivos***.* São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

COSTA E SILVA, Alberto da (coord.). **Crise Colonial e independência***:* 1808-1830. São Paulo: Objetiva, 2011.

DELEUZE, Gilles e GUATARRI, Felix. **O que é Filosofia?** São Paulo: Ed. 34, 1992.

ELIAS, Norbert. Processos de formação de Estados e construção de nações. In: **Escritos e Ensaios**, 1: Estado, processo, opinião pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

FALAS do trono: desde o ano de 1823 até o ano de 1889: acompanhadas dos respectivos votos de graça da Câmara Temporária. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

HALBWACHS, Maurice. **A Memória Coletiva***.* São Paulo: Ed. Centauro, 2004.

KNAUSS, Paulo. O desafio de representar o futuro: a estátua equestre de d. Pedro II e os sentidos da escultura monumental no Brasil. **Anais do Museu Histórico Nacional**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 237-252, 2005.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado***.* Contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-RJ, 2006.

KRAAY, Hendrik. A Invenção do Sete de Setembro, 1822-1831. **Almanack Braziliense**, São Paulo, n.º 11, maio, p. 52-61, 2010.

LACERDA, Pedro Maria de. **Carta Pastoral anunciando a Lei n.º 2040 de 28 de setembro de 1871 sobre a libertação de filhos de escravas e sua criação etc. e recomendando a todos sua execução**. Rio de Janeiro: Typographia do Apóstolo, 1871.

LYRA, Maria. Memória da Independência. Marcos e representações simbólicas. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 15, n.º 29, p. 173-206, 1995.

MELLO, Maria Tereza Chaves de. República versus Monarquia: a consciência histórica da década de 1880. **História Unisinos**, São Leopoldo, 14 (1), jan.-abr., p. 16-22, 2010.

MESQUITA, Maria Luiza de Carvalho. **O "Terceiro Reinado"**: Isabel de Bragança, a Imperatriz que não foi. Vassouras: Universidade Severino Sombra, 2009.

RAMOS, Rui; CARVALHO, José Murilo de; SILVA, Isabel Corrêa da. **A Monarquia Constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil (1822-1910)**: Uma História paralela de Portugal e do Brasil depois da independência brasileira. Lisboa: Dom Quixote, 2018.

RAMIRO JR., Luiz Carlos. **A questão religiosa**: liberalismo e catolicismo na política brasileira do século XIX. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2021.

ROCHET, André. **Louis Rochet, Sculpteur Sinologue, 1813-1878**. Paris: André Bonne, 1978.

ROMERO, Sílvio (org.). Explicações indispensáveis. In: BARRETO, Tobias. **Vários escritos**. Rio de Janeiro: Laemmert & C. Editores, 1900, p. IX-LIII.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade**: 50 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. **Pátria Coroada**: o Brasil como corpo político autônomo, 1780-1831. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

1872 – 1º Censo Nacional

O Império em números

O progresso nacional não se compadece com a ignorância em que estamos acerca do algarismo em que estamos do exato da população do país.

*Paulino José Soares de Souza**

Nelson de Castro Senra

Doutor em Ciência da Informação (UFRJ). Mestre em Economia (EPGE, FGV-RJ).

Pesquisador e professor no IBGE (aposentado). Sócio efetivo do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro (IHGRJ).

O Império, em março de 1870, finalmente se vira livre da guerra contra o governo de Solano Lopes – como se dizia no Império, ou Guerra da Tríplice Aliança –, que tivera início em final de 1864. Uma das razões da guerra ter sido tão longa foi, por certo, a falta de informações estatísticas sobre a população, que permitisse um recrutamento expedito e eficiente, também sobre a produção alimentar essencial à intendência, sem olvidar os recursos próprios às batalhas, bem assim, à assistência aos feridos e aos mortos; nada se sabia, ou sabia-se muito pouco, em números dispersos. Outra razão era a ausência da cartografia do território nacional, que se buscou realizar no correr da guerra, por esforços dos engenheiros formados nas escolas militares. Ao contrário, o Paraguai havia feito um censo em 1857, o que lhes dava uma enorme vantagem em tudo e por tudo, e quanto ao espaço fronteiriço brasileiro nos conheciam mais que nós mesmos; ademais, tiravam dos seus registros administrativos informações estatísticas com razoável regularidade, o que muito lhes favorecia.[1]

Tendo clara visão de estarmos atrasados no conhecimento das realidades de nossa população, àquele tempo, Paulino José Soares de Souza,[2] então Ministro de Estado dos

[*] Em seu Relatório apresentado à Assembleia Geral na abertura da 2ª Sessão da 14ª Legislatura, como ministro de Estado dos Negócios do Império. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1870, p. 25. Na fala do trono, na abertura daquela legislatura o Imperador hipotecara seu apoio à iniciativa de realização censitária, ao que a Câmara respondera favoravelmente por ocasião do Voto de Graça.

[1] Sobre esse conflito, ver: DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra:** nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

[2] Filho do Visconde do Uruguai, de mesmo nome, que em várias ocasiões expressara preocupações pela falta das estatísticas, provinciais e nacionais, que entendia como imperativas à boa condução dos negócios públicos. É de sua autoria o documento "Bases para melhor organização das administrações provinciais", que seria anexado ao relatório que Pedro de Araújo Lima, o Marquês de Olinda, como Ministro de Estado dos Negócios do Império, remeteu à abertura da 2ª Sessão (1858) da 10ª Legislatura (1857-1860). Note-se que o Visconde já tinha essa percepção antes daquela guerra; seu olhar estava voltado à gestão cotidiana da administração pública.

Negócios do Império, no gabinete presidido por Joaquim José Rodrigues Torres, o Visconde de Itaboraí, submeteu às câmaras uma proposta de criação de uma Diretoria-Geral de Estatística, com sede na capital do Império, com as funções de estruturar e coordenar as atividades censitária e estatística do país, que seria aprovada pela Lei n. 1.829, de 9 de setembro de 1870. Sua efetiva criação, definindo sua estrutura, dando-lhe quadro e detalhes funcionais, viria pelo Decreto n. 4.676, de 14 de janeiro de 1871, já no gabinete presidido por José Antônio Pimenta Bueno, o Visconde (depois Marquês) de São Vicente, sendo João Alfredo Correia de Oliveira, o Ministro de Estado dos Negócios do Império.[3] Ao começar a funcionar, em 1º de março do mesmo ano, seria a primeira instituição brasileira de estatística de caráter público e de âmbito nacional:[4] e logo João Alfredo faria às câmaras um balanço de suas atividades, que considera bastante promissor:

> Esta Repartição está em exercício desde o 1º de março, e tem trabalhado ativamente, não só na aquisição dos elementos indispensáveis para coordenar e apurar os dados estatísticos existentes nas Repartições públicas do Império, mas também em formular os planos necessários para a apreciação dos diversos fatos do domínio da estatística. Posto que a Repartição se não ache ainda constituída de maneira que possa abranger em seus trabalhos todos os assuntos da competência de tão vasto ramo dos serviços públicos, necessidade a que oportunamente se deve satisfazer, será um valioso auxiliar da Administração, e preencherá a falta, que temos, de elementos e dados indispensáveis para solução de importantes questões políticas e sociais.[5]

A promessa era tentadora, e a expectativa era grande. Como desde cedo cada ministro de estado juntava a seus relatórios anuais enviados às aberturas das Assembleias Gerais (Câmara e Senado) os números que recebia das províncias – o mesmo fazendo os presidentes dessas províncias em seus relatórios nas aberturas das Assembleias Provinciais –, em tese havia números. Mas esses números eram irregulares, sem harmonia e sem integração, não raro sem continuidade, estando muito a depender de como eram anotados ao longo do tempo. Não obstante, os funcionários provinciais trabalhavam nesse material desconexo e ofereciam estatísticas, e o que a nova repartição de estatística prometia fazer é dar ordem a essa atividade, de modo a dar qualidade ao seu resultado.

Manuel Francisco Correia, primeiro titular da primeira repartição de estatística criada no país, em 1871, e que começou a funcionar de imediato. Logo seria Senador do Império. (Foi o maior animador cultural do Império, com suas Conferências da Glória.)

[3] Note-se que para a realização do planejado e não executado Censo de 1851-52, iniciativa do gabinete presidido por José da Costa Carvalho, o Visconde (depois Marquês) de Monte Alegre, criou-se a função de Diretor-Geral do Censo, mas não se lhe associou uma diretoria, apenas uma secretaria-geral. E mais, não se pensou na ocasião em lhe dar continuidade atribuindo-lhe a ulterior produção de estatísticas, como se fazia agora, mas apenas o Censo que, sendo feito, acarretaria na desativação do órgão.

[4] A menos dos Estados Unidos, o Brasil é o único país de todas as Américas que possui uma instituição estatística de âmbito nacional há tanto tempo (150 anos em 2021), sem nenhuma descontinuidade, não obstante eventuais mudanças de nome e de *status*.

[5] RELATÓRIO apresentado à Assembleia Geral na abertura da 3ª Sessão da 14ª Legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, João Alfredo Corrêa de Oliveira. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1871, p. 8.

Atual Escola Amaro Cavalcanti, no atual Largo do Machado, antiga Praça Duque de Caxias (cujo monumento hoje se encontra na Av. Presidente Vargas), uma das quatro "escolas do Imperador" construídas entre 1870 e 1877 (com os recursos arrecadados para lhe erigir uma estátua ao final da Guerra da Tríplice Aliança), cujo primeiro nome foi Escola da Glória (por estar na Freguesia da Glória), onde tinham lugar as Conferências da Glória (promovidas pelo Senador Correia).

Entrementes, a repartição de estatística se preparava para a realização do censo, cujos conceitos e definições só seriam dados pelo Decreto n. 4.856, de 30 de dezembro de 1871, já no gabinete presidido por José da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco, permanecendo João Alfredo no Ministério dos Negócios do Império. Os autores desse decreto se valeram da legislação elaborada para o censo que se pretendeu realizar em 1851-52, das experiências de outros países, e dos Congressos Internacionais de Estatística, sob a inspiração conjunta de Adolphe Quetelet e de Ernest Engel.[6] Para a função de diretor-geral foi designado o então chefe da Seção dos Negócios Eclesiásticos do próprio Ministério dos Negócios do Império, Manuel Francisco Correia (futuro senador). Contudo, designado para o cargo em 1º de março, seis dias depois precisou licenciar-se para ocupar a posição de Ministro de Estado dos Negócios Estrangeiros (até 1873). Enquanto licenciado, três dos seis relatórios da repartição não seriam assinados por ele: o primeiro seria por Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque, o segundo e o quarto por José Maria do Couto.[7] Vale anotar que Manuel Francisco Correia foi um grande "agitador cultural" no Império enquanto promotor das famosas Conferências da Glória.[8]

---

[6] Sete dos nove Congressos Internacionais de Estatística já haviam sido realizados até a década de 1870. A saber: Bruxelas em 1853, Paris em 1855, Viena em 1857, Londres em 1860, Berlim em 1863, Florença em 1867 e Haia em 1869. Os dois últimos seriam realizados na década de 1870. A saber: São Petersburgo em 1872 (para o qual o Governo Imperial mandou como representante Francisco Adolpho de Varnhagen, o Barão e depois Visconde de Porto Seguro, cujo "Relatório acerca dos Trabalhos do Congresso Estatístico de S. Petersburgo", seria anexado por João Alfredo ao seu relatório à abertura da 1ª Sessão, 1872, da 15ª Legislatura) e em Budapeste em 1876.

[7] Dois dos relatórios foram feitos por substitutos porque ele estava no exercício do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o outro foi porque ele estava de licença na função de Diretor-Geral em disputa eleitoral para o Senado do Império, na qual entrou na lista tríplice pela recém-criada Província do Paraná, sendo escolhido pelo Imperador.

[8] Sobre essas conferências, Ver: CARULA, Karolina. **A tribuna da ciência.** São Paulo: AnnaBlume, 2009.

Assim sendo, havia a vontade política para realizar o Censo, havia o respaldo legislativo e havia a devida repartição. Mais que fazer o Censo, pretendia-se também fazer estatísticas. Enfim, o Censo foi feito em 1872, e foi um sucesso, e vamos falar dele, tanto de seu processo de realização, quanto de seus resultados, e do que lhe seguiu. Antes, porém, convirá passear sobre o que ocorreu entre 1822, ano da Independência até aquele instante. Num primeiro momento, não se fez muito em matéria estatística, mas não se ficou inerte; na verdade tentou-se bastante, sem grande sucesso. Não obstante esse querer as estatísticas, por longo tempo se achou que seria possível produzi-las formando comissões, conselhos, comitês etc., não se percebendo o imperativo de haver uma instituição operacional, a que seria criada em 1871. Então os esforços seriam sempre inúteis.

No início... ficou-se nas palavras, sem os números

As primeiras demandas por estatísticas após a Independência se manifestaram no escopo da Aritmética Política, na qual situa-se o início do cálculo das estatísticas, a partir do esforço do médico inglês Sir William Petty em utilizar registros administrativos, especialmente os registros do estado civil (nascimento, casamento e falecimento) que permitiam conhecer aspectos da população, mas não apenas, também os diversos registros que permitiam apreender aspectos do território, da economia e da sociedade. Pois, querendo alcançar uma visão total do país, para uso do governo nacional e para comparação internacional, Sir William Petty (cabendo também lembrar John Graunt), valendo-se desses registros, desenvolve um método de cálculo, ao qual chama de "aritmética política", ou seja, "a arte de raciocinar com algarismos sobre as coisas relacionadas com o governo".

Já envolvido no processo da Independência, em 1819, José Bonifácio de Andrada e Silva, chamado o Patriarca da Independência, expõe no texto "Notas sobre a 'Aritmética Política' ou 'estatística'" uma espécie de programa estatístico para o país, não deixando de considerar também o território.[9] Logo após a Independência, mas em data não expressa, seu irmão, Martim Francisco Ribeiro de Andrada exporia o seu próprio plano no texto "Memória sobre a estatística, ou análise dos verdadeiros princípios desta ciência, e sua aplicação à riqueza, artes e poder do Brasil", em que também propõe uma espécie de programa estatístico.[10] Nenhum deles chega a encaminhar uma legislação, e muito menos uma estrutura de produção.

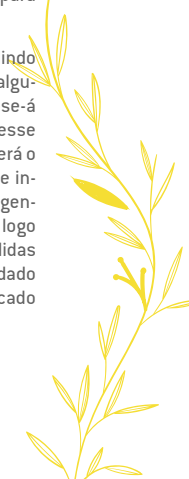
Enfim, vinda a Constituição, em 25 de março de 1824, em 14 de junho de 1826, o parlamento começa a trabalhar, sendo o mais longevo das Américas, só ficando atrás do dos Estados Unidos. Já na 1ª Sessão da 1ª Legislatura a (in)existência das estatísticas será objeto de intensa discussão, resultando num programa estatístico em treze temas: população, saúde pública, agricultura, minas, salinas, indústria fabril, comércio, obras públicas, casas de caridade, instrução pública, administração pública, sobre o Art. 173 da constituição,[11] sobre o Art. 179 § 35 da Constituição;[12] com poucos detalhes, sem regulamentos e sem estrutura operacional. Ao mesmo tempo ficaria consignado que os relatórios dos ministros, enviados às aberturas das assembleias, deveriam conter informações estatísticas detalhadas.

---

[9] Está no acervo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB: Lata 192. Doc. 11. *A Revista Brasileira de Estatística* o reproduziu (vol. 7, n. 25, p. 119-121, jan./mar. 1946).

[10] Está no acervo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB: Lata 18. Doc. 21. A proposta de Martim Francisco foi analisada por Sousa Costa, então Ministro da Fazenda, em 1945, por ocasião do centenário da morte daquele que foi o primeiro Ministro da Fazenda do Brasil; seu texto está em **Revista Brasileira de Estatística**, vol. 6, nº 21, p. 65-71, jan./ mar., 1945.

[11] Art. 173. A Assembleia Geral no princípio das suas Sessões examinará se a Constituição Política do Estado tem sido exatamente observada para prover como for justo.

[12] Art. 179 § 35. Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-á fazer por ato especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembleia, e correndo a Pátria perigo iminente, poderá o Governo exercer esta mesma providência, como medida provisória, e indispensável, suspendo-a imediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remeter à Assembleia, logo que reunida for, uma relação motivada das prisões, e de outras medidas de prevenção tomadas; e quaisquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a elas, serão responsáveis pelos abusos que tiverem praticado a esse respeito.

Um sucesso provincial... sem reflexo nacional

Ao longo do Período Regencial, entre o Primeiro e o Segundo Reinado, e nos primeiros anos desse segundo período da Monarquia, houve um grande número de revoltas, impedindo iniciativas públicas de proveito, senão garantir a unidade do território nacional, e a pacificação da população.[13] Duas delas terão reflexo em iniciativas estatísticas: a Praieira, embora já debelada, terá reflexo negativo, como será visto adiante; e a Farroupilha, como será vista agora, poderia ter sido um reflexo positivo, mas não foi. Essa revolta tem início em 1835 e terá fim na "paz honrosa" de Ponche Verde, assinada por Luís Alves de Lima e Silva, ainda Conde de Caxias, à frente das tropas imperiais, e Davi Canabarro, à frente dos revoltosos (Bento Gonçalves, há tempos, já se afastara do comando). Desde então tinha fim a República Rio-Grandense, também chamada República de Piratini, retornando ao Império a Província de São Pedro do Rio Grande. Pois Caxias, ao reabrir a Assembleia Provincial, em 1846, após oito anos sem funcionar, afora relatar esses eventos, também trata da "estatística da província", que encontra disponível em diversos relatos e memórias, o que não é de estranhar, considerando que era uma região em permanente estado de guerra, o que exige dispor de números e mapas. Caxias relata, então:

> Para continuar, ou antes para começar de novo os trabalhos estatísticos nomeei, em 12 de setembro de 1845, o Conselheiro Antônio Manuel Corrêa da Câmara, muito conhecedor da Província, muito inteligente, afincado ao estudo, e capacíssimo para bem desempenhar essa honrosa comissão. Espero que ele saiba vencer as dificuldades que lhe não hão de faltar; e se seus trabalhos não forem completos, serão ao menos os melhores possíveis para uma primeira tentativa deste gênero. Já à Secretaria da Presidência remeteu ele uma longa exposição do que há feito, acompanhada de observações sobre os seus futuros trabalhos, pelo que se colige que sua atividade não tem estado um momento em ócio.[14]

A escolha mostrou-se acuradíssima, a história o mostraria, pese o fado triste do destino que cedo o levou. Caxias conhecera o Conselheiro Antônio Manuel Corrêa da Câmara como diplomata, e sem dúvida o admirava – em 1843, em meio ao combate aos Farrapos, tivera-o em missão junto a Frutuoso Rivera e a Manuel Oribe contra Juan Manuel de Rosas. Antes, atuara pelo Governo Imperial junto ao Governo do Paraguai, quando conheceu Francisco Solano López. Antes disso, em 1823, estando em missão no Chile, tornara-se portador do convite do Governo Imperial ao Almirante Thomas Cochrane para comandar a armada brasileira, e a ela fazer somar seus navios (fundador da armada chilena, à época, estava em atritos com o governo chileno, por questões de posse de terras). Essa brilhante trajetória, contudo, não garantia sucesso na matéria estatística; mas, sua inteligência, sua diplomática paciência, sua determinação revolucionária, levaram-no ao sucesso.

Nomeado em setembro de 1845, de pronto coloca-se a trabalhar, como atesta o relato de Caxias. Corrêa da Câmara dirigirá a repartição provincial de estatística (também chamada de Arquivo Estatístico) até junho de 1848, quando falece. É encontrado morto no leito em que dormia, habitualmente, na própria repartição de estatística, em sua sala de trabalho. Em menos de três anos de atuação, deixa marca de atuação positiva, valendo destacar a publicação póstuma dos "Ensaios Estatísticos da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul" (em 115 páginas). Se a riqueza desse trabalho já impressiona, tendo poucos auxiliares (entre os quais o já referido Sebastião Ferreira Soares e José Cândido Gomes, que logo estarão atuando na Corte), mais ainda surpreende seu método de trabalho, até então jamais usado em parte alguma do país. Ele, sim, é o precursor da percepção do fazer as estatísticas como algo a exigir uma estrutura e uma dedicação completa a um processo de pesquisa (como se o podia entender à época, ainda muito administrativo).

Ao tempo da produção, para ter acesso às informações primárias existentes nos registros administrativos, espalhados em inúmeros locais, atua através de uma incansável correspondência. Solicita informações às autoridades, nunca lhes dando trégua; par a par, age por uma

---

[13] Para detalhes, ver: CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem e Teatro das sombras**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/Relume-Dumará, 1996.

[14] RELATÓRIO com que abriu a primeira Sessão ordinária da segunda Legislatura da Província de S. Pedro do Rio Grande do Sul, em 1º de março de 1846, o Exmº. Sr. Conde de Caxias, Presidente da Província. Porto Alegre: Tipografia de I. J. Lopes, 1846, p. 22-23.

rede de contatos, que pouco a pouco vai criando, algo como uma rede de agentes de coleta (*avant la lettre*), dando-lhes instruções detalhadas, de modo a obter mais informações. No corpo dessas instruções orienta-os a quem devem procurar, como devem apresentar-se, como devem começar as conversas (entrevistas), como devem consultar a documentação. E mais, essência do processo, revelava a natureza da investigação, em forma de questões, uma após outra, em texto corrido, não em formato impresso de formulário (questionário). Ao final, dizia como deviam retornar às autoridades, para confirmar a veracidade das informações coletadas e anotadas.[15] De posse dessas informações as agregava, elaborava quadros, mapas que divulgava com regularidade, ao mesmo tempo que seguia produzindo sua memória ("Ensaios...").

Ao tempo da divulgação das estatísticas elaboradas, concebe os famosos "cadernos" (ou, como dizia, "cuadernos"), de agrado aos muitos que os tiveram em mãos. À falta de recursos de impressão (financeiros e talvez também tecnológicos), os concebeu numa solução criativa, ou seja, em folhas de papel almaço costuradas na lombada, em dois ou três lanços de linhas. Nessas folhas escrevia as tabelas (quadros), geralmente confrontantes (com uma habilidade de junção de linhas que impressiona pela precisão).[16] Dizer que escrevia as tabelas, é dizer pouco, pois, por sua clareza e limpeza, na verdade as desenhava. Neles, nos tais cadernos, as estatísticas seriam facilmente examinadas pelas autoridades.[17]

[15] No Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul há várias dessas correspondências, por exemplo, com a classificação dos bibliotecários: "Correspondência enviada pelo encarregado da estatística, Antônio Manuel Corrêa da Câmara, com instruções a um empregado da comissão sobre dados a recolher em Pelotas, Jaguarão e Piratini" (de próprio punho de Corrêa da Câmara), "Correspondência enviada à Comissão de Estatística pelo Vice-diretor do Depósito Naval em Porto Alegre com dados sobre o depósito" (também manuscrita). A expressão "comissão de estatística" não parece adequada.

[16] Essa expressão, papel almaço, talvez não fosse de época; mas fica a atual imagem. Eram folhas em tamanho duplo-ofício, dobradas ao meio, onde se davam as costuras.

[17] No Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul há vários desses cadernos (Maço 1, E85P02). Como exemplo: "Mapas estatísticos da população (por sexo, idade e raça) dos municípios da Província do Rio Grande", "Quadros estatísticos territoriais (nomes das estâncias, proprietários, dimensões, tipo de criação, número de trabalhadores, peões e agregados", "Quadros estatísticos dos edifícios públicos e particulares (por tipo de material de construção) das cidades, vilas e distritos da Província".

Com sua morte, o trabalho de Corrêa da Câmara, a repartição fica sem sucessão, e o trabalho é descontinuado. Todo o acervo acumulado é agregado ao Arquivo Público (onde, felizmente, é preservado), mas a atividade estatística, de tão longa tradição em tempos de guerra, e tão bem seguida com seu esforço, foi enviada às calendas gregas. E na esfera nacional, não houve inflexão alguma, a menos de uma tentativa (localizada) de repetição daquela experiência, mas que não passou da proposta, feita por Ângelo Thomaz do Amaral a Luiz Pedreira do Couto Ferraz, o Visconde do Bom Retiro, vice-presidente, no exercício da presidência da Província do Rio de Janeiro, dois anos exatos depois do falecimento do Conselheiro Corrêa da Câmara, em 1850. Feita a proposta, bem elaborada, há de se reconhecer, não se chegou sequer a dar início à mesma, pois seu autor seguiu outros rumos, e as autoridades fizeram ouvidos moucos. Até que veio 1852.

Aos 30 anos da Independência, a frustrada promessa censitária

Informações estatísticas? O Império tinha de si nada além de números esparsos, apenas aqueles poucos que os ministros recebiam das províncias – de algumas delas, não de todas, e sem regularidade, temporal e temática – e divulgavam em seus relatórios enviados à abertura da Assembleia Geral. Esse quadro devia mudar; nenhum país poderia crescer dessa forma. Então, em 1850, José da Costa Carvalho, o Visconde (depois Marquês) de Monte Alegre, Presidente do Conselho de Ministros, acumulando o Ministério dos Negócios do Império, decide que passava do momento de o Império realizar um Censo da população, e mais, também laicizar o registro civil, retirando-o da esfera da Igreja. Para tanto, toma medidas, conforme anuncia à 2ª Sessão da 8ª Legislatura do parlamento:

> Sente o Governo a cada passo inteira falta de esclarecimentos ou os tem muito incompletos e imperfeitos, sobretudo em certos negócios, cujo andamento e decisão disso depende. Foi um dos primeiros cuidados da Repartição a meu cargo exigir dos Presidentes das Províncias circunstanciadas informações sobre o estado da instrução pública, da agricultura, mineração, indústria e comércio, sobre a necessidade de

> se empreenderem alguns melhoramentos materiais, e com particularidade os que tendessem a facilitar as comunicações de uma com outras Províncias quer por meio de estradas, quer pela navegação dos rios do interior, quer pela abertura de canais; e finalmente sobre vários outros objetos cujo exato conhecimento se torna indispensável para promover eficazmente o desenvolvimento de todos esses elementos da riqueza e prosperidade pública. Apenas de quatro Províncias, Pará, Maranhão, Piauí e Santa Catarina vieram informações; os Presidentes de mais cinco prometeram dá-las sem que ainda as tenham fornecido, e os das restantes nem ao menos acusaram o recebimento da circular. Tem-se em vão repetido Avisos exigindo o arrolamento da população; e bem poucas Províncias tem vindo alguns dados, e esses mui imperfeitos.[18]
>
> É nesta parte imperdoável o desleixo da mor parte dos Párocos; e para pôr termo a semelhante escândalo muito conviria que uma Lei lhes impusesse a obrigação de apresentarem todos os anos dentro de um prazo razoável a relação dos batismos, casamentos, e óbitos do ano anterior, não se lhes pagando jamais a respectiva côngrua sem que provem ter satisfeito aquela obrigação; esta simples medida talvez baste para que se obtenha, ao menos este dado estatístico com regularidade e exatidão.[19]

Pois, diante desses anseios, levar a efeito o Censo em todo o país, e estabelecer os registros regulares em caráter civil, as Câmaras liberaram orçamento para o exercício 1851-52. E em 18 de junho de 1851, o governo elabora e submete dois decretos, fazendo-os aprovar: o de n. 797, que mandava "executar o regulamento para a organização do censo geral do Império", e o de n.798, que mandava "executar o regulamento do registro dos nascimentos e óbitos", o chamado registro civil (o de casamento seguiria no âmbito da Igreja). O regulamento do Censo geral do país dava como data de referência 15 de julho de 1852. O alistamento/arrolamento/recenseamento, como é dito, sem distinção, ao longo do decreto, começaria um mês e meio antes e terminaria, no máximo, um mês depois (conforme a alteração feita pelo Decreto n. 898 de 4 de janeiro de 1852). Como estrutura operacional, haveria um Diretor Geral do Censo na capital do Império, e para a função nomeou-se o senador Cândido Batista de Oliveira, gaúcho, matemático graduado em Coimbra; e para seu secretário nomeou-se o futuro deputado-geral e futuro senador, Francisco Otaviano de Almeida Rosa, então secretário de governo da província do Rio de Janeiro.[20] Seriam também nomeados diretores provinciais e diretores municipais (as freguesias estariam entregues a comissários etc.). Enfim, o regulamento era minucioso e bem poderia funcionar a contento; o instrumento de aplicação em campo era simples, e já continha as instruções; tudo parecia bem ajustado, nada daria errado, mas deu...

> Tão logo os editais foram afixados em locais públicos anunciando as novidades, os ânimos populares exaltaram-se. Notícias (boatos) diziam que aqueles decretos pretendiam escravizar os homens pobres livres, e reescravizar homens libertos. Ora, essas pessoas, em geral tinham frágeis liberdades, facilmente contestáveis, já que sem os devidos documentos de comprovação, donde é compreensível que se sentissem vulneráveis. O povo rebela-se; uma revolta estranha com duração de apenas quatro meses – novembro de 1851 a fevereiro de 1852 – com início em Pau d'Alho, Pernambuco, mas atingindo diversas províncias. Sem líderes, sem atos heroicos, sem grandes batalhas, com poucas prisões, com quase nenhum processo criminal. Os textos da época revelam autoridades desconcertadas, sem verdadeira compreensão dos acontecimentos; não poucas temendo estarem diante de um novo surto da Praieira. E, afora esse elo, também se atribuiu a revolta a bandidos, e até mesmo aos párocos que perderiam os benefícios advindos dos registros. Por essa ou aquela razão, na dúvida, e com muito receio de uma volta da Praieira que tanto problema trouxera à região, o governo imperial preferiu suspender aquelas medidas, e não houve o Censo, nem o registro de nascimento e falecimento foi laicizado.[21] Para haver Censo o Império ainda teria que esperar vinte anos, e para ter o registro civil laico – agora completo – o país precisaria esperar a República.

---

[18] RELATÓRIO da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembleia Geral Legislativa, na 1ª Sessão da 8ª Legislatura pelo respectivo Ministro e Secretário d'Estado Visconde de Mont'Alegre. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1850, p. 4-5s.

[19] Idem, p. 36-37.

[20] À época, nessa província, recém criara-se o Arquivo Estatístico, sob o comando de Ângelo Thomás do Amaral, que se inspirara nas realizações do Conselheiro Corrêa da Câmara, visto antes, mas cuja proposta não fora adiante.

[21] Para muitos mais detalhes dessa odisseia, ver: SENRA, Nelson de Castro. O povo (sem senso?) em armas contra medidas racionais do governo imperial brasileiro (1851-1852). In: CARVALHO JR., Cesar Vaz de et al. (orgs.) **Em Associação das Américas, as estatísticas públicas como objeto de estudo**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2011 (Série estudos e pesquisas 90). p. 97-127.

Pois, como dissera Monte Alegre, em 1850, ao dar início a essas medidas, o Império seguiria a ser governado sem estatísticas abrangentes. Mas, já em 1853, com a ascensão de Honório Hermeto Carneiro Leão, o Visconde (depois Marquês) de Paraná, à frente do chamado Gabinete de Conciliação, tendo toda a confiança do Imperador, havia grande expectativa de logo acontecer mudanças. Em 1854, com duração de apenas dois anos, seria criada a Sociedade Estatística do Brasil, sob a "imediata proteção do Imperador", uma honraria raramente concedida, ao que parece tomando por modelo a Royal Statistical Society (de Londres). Seus resultados concretos serão mínimos, embora Adolphe Quetelet se afiliasse como correspondente como consta das edições de época de seus livros.[22] O sonho logo se desfaz com a morte prematura de Paraná, em 1857, sendo substituído por Pedro de Araújo Lima, o Marquês de Olinda, que logo recebe das mãos de Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, o estudo "Bases para melhor organização administrativa das províncias", que lhe fora pedido por Paraná. Belo trabalho, mas que não daria muitos frutos, ainda que ajudasse na melhoria das estatísticas enviadas pelos presidentes das províncias aos ministros de estado.

Logo seguiriam três ocorrências isoladas, não por medidas de governo, mas por ações individuais. Duas delas viriam de antigos discípulos de Corrêa da Câmara. A primeira viria da pena de Sebastião Ferreira Soares (formador das estatísticas comerciais brasileiras) na forma de um livro (1864-65) de teoria estatística (teoria como se a poderia entender à época), ***Elementos de Estatística***. A segunda viria da pena de José Cândido Gomes na proposição (1862) de uma proposta de estruturação da estatística brasileira, que vai um pouco – não mais que um pouco – além de um programa estatístico, já que adentra à questão institucional.[23] Por fim, em 1863, é criada na Escola Politécnica, a cadeira de Economia Política, Estatística e Princípios de Direito Administrativo, tendo como lente José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco (em cujo gabinete, adiante, o Censo de 1872 seria feito). Então, em dezembro de 1864 ocorre a invasão do país pelas tropas de Solano Lopes, dando início à longa guerra da Tríplice Aliança, até março de 1870. E assim voltamos à nossa data focal, 1872, com a qual iniciamos este capítulo. Já registramos sua legislação e já anotamos a criação do órgão que o conduziria, bem como os nomes que lhe estarão à frente. Chegou o momento de lhe descrever o conteúdo.

---

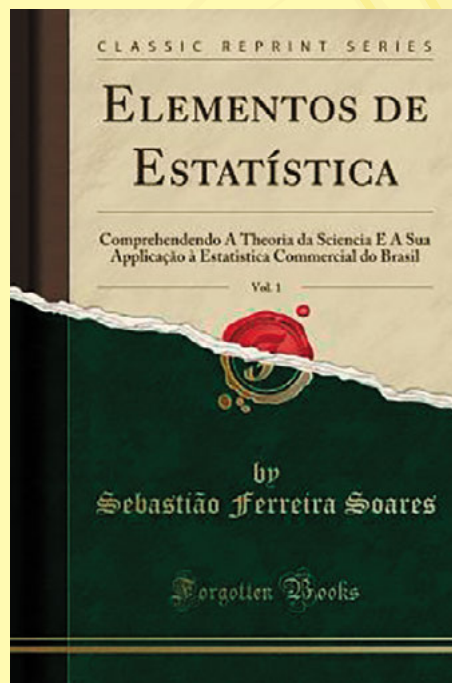
[22] Sobre a Sociedade, ver: SENRA, Nelson. Sociedade Estatística do Brasil, sob a imediata proteção do Imperador (1854-55). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 1: Estatísticas Desejadas (1822-c1889). Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 175-192. Ver ainda, em uma temática similar: BOSÍSIO, Rafael de Almeida Daltro. A "Comissão de Estatística Geográfica e Natural, Política e Civil" da Corte (1829-1831). In: CARVALHO JR. Cesar Vaz de et al. (orgs.) **Em Associação das Américas, as estatísticas públicas como objeto de estudo.** Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2011 (Série estudos e pesquisas 90), p. 85-95.

[23] Sobre essa iniciativa, ver: SENRA, Nelson. José Cândido Gomes e a estruturação das estatísticas brasileiras (1862). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 1: Estatísticas Desejadas (1822-c1889). Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 229-249.

Sebastião Ferreira Soares, primeiro estatístico brasileiro

Nasceu em 21 de abril de 1820, em Piratini, na província de São Pedro do Rio Grande, e foi discípulo do Conselheiro Corrêa da Câmara, ao tempo do Arquivo Estatístico, criado pelo então Conde de Caxias, ao final da Farroupilha. Na Corte esteve à frente das estatísticas comerciais e financeiras afetas ao Ministério dos Negócios da Fazenda. Faleceu na Corte, em 5 de outubro de 1887, aos 65 anos de idade, e em sessão de saudade, a 15 de dezembro do mesmo ano, seu confrade no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Affonso d'Estrangnole Taunay, o Visconde de Taunay, anteviu que seu nome, no futuro, haveria de sair da sombra, e ganharia luz e prestígio, como um dos mais perseverantes organizadores das boas regras administrativas. De fato, desde então, é tido como o grande pioneiro da estatística econômica brasileira, sempre a merecer homenagens das pessoas inteligentes.

Publicou inúmeros livros, entre outros, *Notas sobre a produção agrícola e carestia dos gêneros alimentícios no Império do Brasil* (1860), *Esboço ou primeiros traços da crise comercial da cidade do Rio de Janeiro, em 10 de setembro de 1864* (1864), cabendo destacar, seus *Elementos de Estatística compreendendo a teoria da ciência e sua aplicação à Estatística Comercial do Brasil* (1864-65). Embora centre atenção na produção das estatísticas comerciais, não deixa de também focalizar as estatísticas populacionais e, em geral, as socioeconômicas. Assim, nessa linha, afirma:

> É sobremaneira para sentir-se, e mesmo como que nos desconceitua na opinião dos estrangeiros, o contarmos quase que meio século de existência política como nação independente, sem que ao menos se tenha até o presente feito o censo geral da população do Império, visto tudo quanto existe a semelhante respeito ser imperfeito por incompleto. Deste abandono tem-se originado muitos e graves obstáculos à marcha regular da administração pública.
>
> Parece-me que não é trabalho inexequível o arrolamento da população do Brasil; a execução depende principalmente de que o governo ponha em ação os meios de que pode dispor, criando, como nos outros Estados, uma repartição especial de estatística, a qual, sendo bem dirigida, dentro de cinco anos, pode apresentar muitos trabalhos importantes sobre os principais fatos da nossa marcha social: cumpre, porém, que se escolham os homens para os empregos dessa repartição, e não os empregos para os homens. Os áridos trabalhos da estatística dependem na sua execução de conhecimentos especiais, e além disso do bom critério dos seus executores; porque, quando estas condições faltam, os resultados da estatística são precários por imprestáveis.*

Cabe realçar a data desse livro, 1865, quando o Império ainda não superara o fracasso do censo de 1851-52, não tivera sucesso com a Sociedade Estatística do Brasil em 1854-55 (da qual ele, Soares, fora sócio), e ainda não digerira a excelente proposição de José Cândido Gomes em 1862 (de quem era colega), e então estava no início da guerra contra o governo de Solano Lopes, que seria tão longa. Soares tinha visão de futuro, realmente.

* SOARES, Sebastião Ferreira. **Elementos de Estatística.** Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1865, p. XI-XII.

1872 – Um censo, finalmente[24]

Ainda no gabinete Itaboraí, enquanto a Lei n.1.829/70 estava sendo discutida para ulterior aprovação, Paulino, sempre irrequieto, toma duas medidas importantes simultaneamente: designa Joaquim Norberto de Sousa e Silva para inventariar as estatísticas da população do Império até aquele instante, mais que coligir números, queria saber o que vinha sendo feito, e como se vinha fazendo,[25] ao mesmo tempo, designa Jeronimo Martiniano Figueira de Mello para fazer um Censo na Corte, não sendo possível afiançar que tivesse em mente tê-lo como um teste para o Censo nacional, e, dadas as mudanças de gabinete, não é certo que o tenha tomado como tal.[26]

Com a Lei n.1.829 e com o Decreto n. 4.676, deu-se forma ao poder fazer as estatísticas (mais do que fazer o Censo, não será demais enfatizar). Fica claro que, mais do que querer as estatísticas, para além da vontade, até da boa vontade, criavam-se as bases para a ação: recursos financeiros e humanos, bem assim, proviam-se estrutura e condições de autoridade. Então, com base no Decreto n. 4.856, foram dadas as bases do Censo.

O Art. 1º diz o que é essencial à realização censitária: "o primeiro recenseamento da população será feito simultaneamente em todo o território do Império, no dia 1º de agosto de 1872" (o Censo de 1852 fixara o 15 de julho de 1852).

O Art. 2º caracteriza a população a ser investigada: "todos os habitantes do Império, nacionais e estrangeiros, livres e escravos, serão recenseados no lugar ou habitação em que se acharem no referido dia", dando regra para o tratamento dos ausentes temporários, que seriam anotados em seu lugar de residência habitual.

O Art. 3º diz que a investigação seria feita por meio de "boletins ou listas de família",[27] nos quais se deveria declarar a respeito de cada pessoa "o nome, o sexo, a idade, a cor, o estado civil, a naturalidade, a nacionalidade, a residência, o grau de instrução primária, a religião e as enfermidades aparentes; também se declarará a relação de parentesco ou de convivência de cada pessoa com o chefe da família, e a respeito das crianças de 6 a 15 anos se notará se frequentam ou não as escolas", numa abertura admirável.[28] E mais, dizia que "constitui uma família, para os efeitos de recenseamento, a pessoa livre que vive só e sobre si, em uma habitação ou parte de habitação, ou um certo número de pessoas que, em razão de relações de parentesco, de subordinação ou de simples dependência, vivem em uma habitação ou parte de habitação, sob o poder, a direção ou a proteção de um chefe, dono ou locatário da habitação e com economia comum", em seguida incluindo os hóspedes, o que poderia levar a duplas contagens em face do conceito de ausente tratado no artigo anterior.

Os Art. 4º e 5º tratam dos domicílios especiais, enquanto o Art. 6º atribuía ao chefe de família (ou aos responsáveis pelos domicílios especiais) a obrigação de receber, preencher, e entregar ao agente recenseador o boletim ou

---

[24] Recordando, no gabinete Itaboraí, pelas mãos de Paulino, seria aprovada a Lei n. 1.829/70, autorizando a criação da Diretoria-Geral de Estatística, efetivamente criada no gabinete São Vicente, pelo Decreto n. 4.676/71, que lhe deu a necessária estrutura, e já no gabinete Rio Branco, pelo Decreto n. 4.856/71, receberia o regulamento censitário, que teria 1º de agosto de 1872 como data de referência (art. 1º). Quando das duas últimas legislações João Alfredo é quem estaria à frente do Ministério dos Negócios do Império.

[25] Para conhecer esse trabalho, e os números alcançados, ver: SENRA. Nelson. Joaquim Norberto, inventariante das estatísticas de população (1870). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 1: Estatísticas Desejadas (1822-c1889). Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 281-314.

[26] Sobre esse Censo da Corte, ver: SENRA, Nelson de Castro. 150 anos do censo da corte em 1870. Figueira de Mello: figura pública eminente. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro,** a. 27, n. 27, p. 95-116, 2020.

[27] Embora não seja dito com todas as letras, cabia à Diretoria-Geral de Estatística fazer imprimir os boletins ou listas de família em número suficiente para atender a todas as províncias. A logística de distribuição desses boletins para todas as províncias, e a ulterior recepção dos mesmos na Corte, depois de aplicados nas províncias, teria sido muito delicada.

[28] Como ilustração, a variável religião era aberta em "católicos e acatólicos"; a variável raça era aberta, para os livres, em "brancos, pardos, pretos e caboclos", e para os escravos, em "pardos e pretos"; a variável "deficientes físicos" era aberta em "cegos, surdos-mudos, aleijados, dementes e alienados". As demais variáveis tinham também aberturas próprias.

lista de família,[29] para no Art. 7º estabelecer as sanções e punições cabíveis, como segue: "as pessoas que se recusarem a receber, encher ou entregar em tempo à pessoa competente os boletins ou listas de família, ou que na redação dos ditos boletins ou em sua verificação cometerem cientemente alguma inexatidão, ou alterarem a verdade dos fatos, serão processadas e punidas por crime de desobediência",[30] ademais de terem que pagar multa (de 20$000 a 100$000) a ser imposta pelas comissões censitárias.[31] Caberia, naturalmente, recurso à autoridade superior, ou seja, ao ministro dos Negócios do Império acima dos Presidentes das Províncias e ao Conselho de Estado acima daquele ministro.

No Art. 8º diz que "para executar, fazer executar, inspecionar e dirigir os trabalhos do primeiro recenseamento geral" haveria em cada paróquia do Império "uma comissão censitária, composta de cinco cidadãos residentes na paróquia, conhecedores dos limites e dos habitantes dela" e um certo número de agentes recenseadores (o Art. 11 diz que os que "deixarem de cumprir escrupulosamente e em tempo os seus deveres, ou cometerem cientemente alguma inexatidão, incorrerão na multa e penas do Art. 7º"), além de alguns poucos (até três) colaboradores burocráticos no plano das províncias (afeto às secretarias das presidências). Todas as autoridades públicas (civis, militares e eclesiásticas) seriam obrigadas a auxiliar (Art. 16) e todos os funcionários públicos, "de nomeação ou de eleição", seriam obrigados a aceitar os encargos que lhes fossem cometidos, sob pena de multa (200$000), além das punições disciplinares cabíveis. E mais, o Art. 15 dizia que "os bons serviços prestados nos trabalhos do recenseamento são declarados relevantes para todos os efeitos legais"; aos melhores poder-se-ia atribuir alguma "remuneração honorífica", o que ficará na intenção (relegando às calendas gregas).[32]

O Imperador Pedro II, em trajes de gala, na abertura da Assembleia Geral, em 1872, quando do início do Censo. À sua direita, vê-se, na galeria superior, a Imperatriz, d. Teresa Cristina, e a Princesa Imperial, d. Isabel; na galeria inferior, os membros do gabinete Rio Branco.

[29] Em parágrafo único, ressaltava que "as listas das pessoas a serviço da Família Imperial e dos moradores nos palácios, quintas e fazendas de Sua Majestade o Imperador e de Sua Alteza Imperial, serão preenchidas pelos respectivos Mordomos, Almoxarifes ou Superintendentes".

[30] Nos termos do Art. 128 do Código Criminal, como previsto no §. 3º do Art. 1º da Lei 1.829.

[31] Vejam-se os termos deste último artigo, no qual se fala, implicitamente, em fidelidade nas respostas, em supervisão dos trabalhos, em prazos a serem cumpridos, o que são práticas modernas, mas não se fala em sigilo dos registros individuais, o que é de fato uma percepção bastante recente. Não haveria memo como falar em sigilo já que se estava, no fundo, criando-se um registro administrativo, com plena identificação.

[32] Em março de 1883, já com a Diretoria tornada uma simples seção, Luiz Henrique Pereira de Campos (oficial da seção de estatística), elabora e dirige a Pedro Leão Veloso, então ministro dos Negócios do Império, no gabinete Paranaguá, um "Histórico da Repartição de Estatística desde a sua criação até hoje e a enumeração dos relatórios, quadros e mais serviços por ela executados", onde se lê que "com exceção das províncias de Mato Grosso e Paraná, poucas foram as graças distribuídas pelo resto do Império, não falando dos presidentes das Comissões Censitárias do Município Neutro que de pronto foram premiados pelo Governo. O próprio pessoal da Repartição Geral de Estatística não teve até hoje a mínima remuneração! Convenho que condecorações a todos que cooperassem para o trabalho do recenseamento talvez não fosse de conveniência, mas ao menos que se pusesse em prática a ideia lembrada pelo Dr. Campos Medeiros naquela emergência – a criação de uma medalha de mérito civil, a exemplo das medalhas de mérito militar, destinada a galardoar serviços desta origem. Honrava ao Governo e ao agraciado".

Às Comissões Censitárias incumbia (Art. 9º) "dividir o território da paróquia em tantas seções, quantas forem indispensáveis para que as operações do recenseamento, em cada uma delas, sejam escrupulosa e facilmente executadas por um só agente recenseador". Quando algum proprietário de estabelecimento rural se prestasse a realizar os trabalhos censitários em suas terras, então elas seriam consideradas seções das respectivas paróquias. Incumbia-lhe "nomear os agentes recenseadores, devendo recair a escolha em pessoas que, além de saberem ler e escrever correntemente, sejam inteligentes, ativas, probas e muito conhecedoras da paróquia ou das seções para que forem nomeadas", e mais, incumbia-lhe, "fiscalizar escrupulosamente as operações dos agentes recenseadores, dando-lhes as instruções necessárias, e resolvendo as dificuldades que ocorrerem no curso das operações", incumbia-lhe, ademais, fixar-lhes a "retribuição pecuniária [...] quando estes se não prestem a servir gratuitamente".[33] Por fim, incumbia-lhes "proceder, depois de terminado o recenseamento, à verificação das listas e boletins, preenchendo as lacunas, retificando os esclarecimentos inexatos, examinando se os chefes de família ou de estabelecimentos cometeram erros ou fizeram ocultações pelos quais não dessem os agentes", encaminhando, então, os materiais ao presidente da província, "fazendo-os acompanhar de um relatório circunstanciado dos trabalhos da comissão e dos agentes", relacionando os que "por sua diligência e bons serviços se tenham tornado dignos de louvor ou de recompensa, indicando a respeito de cada uma, a natureza e importância dos serviços prestados".[34] Por esse atributo de familiaridade, procurava-se compensar a ausência (por absoluta incapacidade) de divisão do território para fins estatísticos, bem como a falta dos mapas respectivos (os setores censitários hoje chamados).

Por sua vez, a cada agente recenseador (Art. 10º) incumbia distribuir aos domicílios, quinze dias antes ao designado para o recenseamento, os boletins ou listas de família, recolhendo-os nos dez dias posteriores ao designado para o recenseamento, devendo entregá-los à comissão censitária até quinze dias depois do designado para o recenseamento, totalizando, portanto, o trabalho de campo, trinta dias. Para efeito da distribuição domiciliária do material, os agentes receberiam da comissão censitária a lista de fogos correspondente à seção que lhes cabia recensear. Quando do recolhimento, deveria ser feito um controle (batimento) com a lista de fogos, bem como correções dos erros e das inexatidões; nos casos em que o chefe de família não soubesse escrever, então caberia ao agente fazer o preenchimento mediante entrevista. Por fim, quando da passagem do material à Comissão Censitária, além dos boletins ou listas de família, devidamente preenchidos, e das listas de fogos, devidamente controladas, deveria ser entregue uma relação das pessoas que houvessem recusado a receber, a preencher ou a entregar o material recebido, de modo a aplicarem-se as penas e multas previstas no Art. 7º.

De posse dessa visão, criada no âmbito da diretoria, tratou-se da preparação das bases operacionais, cujos trabalhos foram vários e muitos, a começar das listas ou boletins de família e das listas de fogos. Não se tinha mapas de setores, nem mesmo se tinha clareza das divisões espaciais vigentes (administrativa, eclesiástica, eleitoral, ou outra que fosse), o que foi sendo feito pouco a pouco, com avanços sucessivos e progressivos. Essas divisões, arduamente elaboradas, para além de terem sido veículos essenciais na realização censitária, ficaram como resultado autônomo e independente, da maior importância para o país, que pôde, assim, melhor conhecer sua estrutura territorial. Para tanto, vale-se muito do Atlas do Império do Brasil, feito e editado pelo senador Candido Mendes, em 1868.[35]

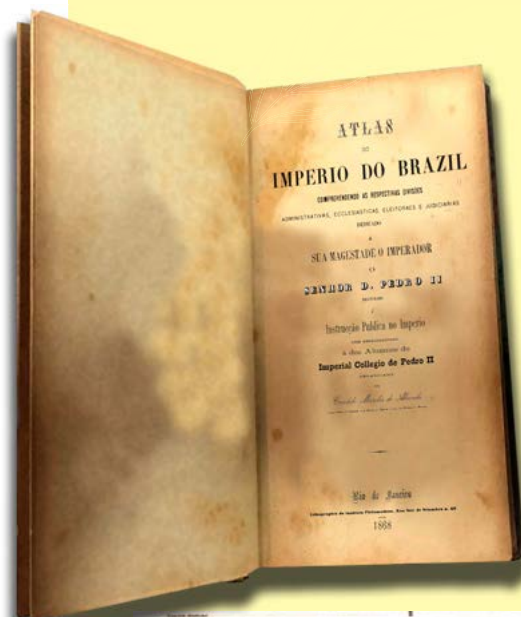
---

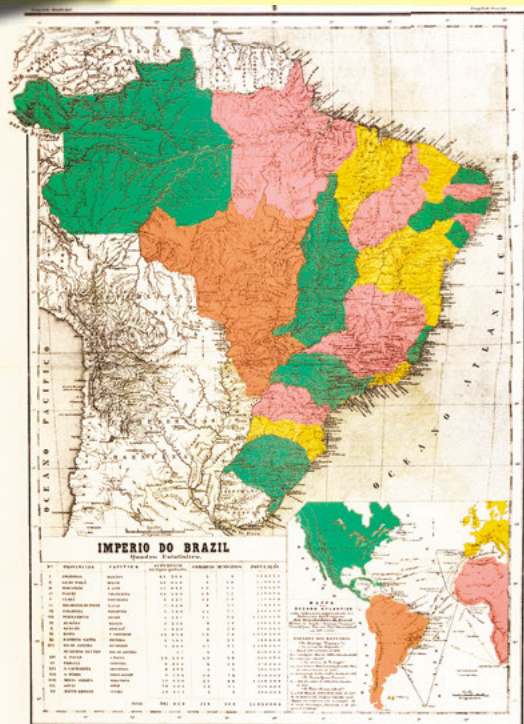
[33] Cabia às referidas comissões distribuir pelos agentes recenseadores o material necessário à realização dos trabalhos, que deveria ser enviado da Capital do Império pela Diretoria.

[34] Também lhes incumbia aplicar as multas cabíveis, como já visto, bem assim, encaminhar à autoridade criminal os documentos comprobatórios da criminalidade, quando fosse o caso.

[35] Esse trabalho é relatado no primeiro relatório da Diretoria por Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque, no exercício da Direção-Geral da Diretoria, quando da licença do diretor efetivo Manuel Francisco Correia, no exercício do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Atlas do Império do Brasil
do Senador Candido Mendes de Almeida

ATLAS
DO
IMPERIO DO BRAZIL
COMPREHENDENDO AS RESPECTIVAS DIVISÕES
ADMINISTRATIVAS, ECCLESIASTICAS, ELEITORAES E JUDICIARIAS
DEDICADO
A
SUA MAGESTADE O IMPERADOR
O
SENHOR D. PEDRO II
DESTINADO
á
Instrucção Publica no Imperio
á dos Alumnos do
Imperial Collegio de Pedro II
Rio de Janeiro
1868

Folha de Rosto do *Atlas do Império do Brasil*, pelo Senador Candido Mendes.

Divisão territorial do Brasil, no *Atlas do Império do Brasil*, pelo Senador Candido Mendes.

Com o subtítulo “compreendendo as respectivas subdivisões administrativas, eclesiásticas e judiciárias”, foi dedicado a “Sua Majestade o Imperador o Senhor d. Pedro II”, e destinado à instrução pública no Império” (Rio de Janeiro: Lithographia do Instituto Philomáthico, 1868; há uma reedição datada de 2000, pela Univ. Candido Mendes). Após a “introdução” há um rico texto falando do “material e outros auxílios consultados e aproveitados nos mapas e plantas do Atlas do Império do Brasil”. De fato, uma grande revisão histórica (documental) das fronteiras nacionais e provinciais.

> Para fazer bem conhecidos os limites nacionais ou interprovinciais, e justificar os que traçamos nos nossos mapas, forçoso nos foi descer a maiores detalhes, expondo o histórico da organização dos territórios das atuais Províncias: esforço que para alguns parecerá inútil, mas que julgamos necessário para perante o público do nosso país, e sobretudo os entendidos, demonstrarmos a racionalidade e acerto das divisões que fixamos em matéria tão complexa, ou melhor tão confusa, e por isso mesmo tão disputada.*

Segue um mapa-múndi, três mapas nacionais com as divisões políticas (administrativa, eclesiástica e eleitoral; a divisão judiciária é colocada em quadros nos mapas das províncias), um mapa mudo (talvez para fim escolar), 22 mapas parciais, para as 20 províncias, para o Município Neutro, e para a projetada província de Pinsonia, quase (pouco mais que) o atual Amapá: “criação que reputamos de suma necessidade”. Vários desses mapas contêm quadros estatísticos e plantas das capitais.

> Nos mapas de todo o Brasil juntamos quadros estatísticos do Império, onde o leitor em limitado espaço, pode de um só lanço de vista notar a população, e extensão de qualquer de nossas Províncias, assim como das Dioceses, sem que nos olvidássemos de consignar as datas das respectivas fundações, número das Comarcas, Municípios, etc. Também organizamos um quadro estatístico dos Países limítrofes afim de serem pelos alunos melhor apreciados e compreendidos.**

* ALMEIDA, Candido Mendes de. **Atlas do Império do Brasil. Rio de Janeiro:** Lithographia do Instituto Philomathico, 1868, p. 7-8.

** Idem, p. 8

Isso posto, atente-se que para além dessa criação de conceitos e definições a serem usados no censo geral, por certo a maior atividade da repartição de estatística, coube-lhe ainda, naturalmente, estabelecer os conceitos e definições de todas as estatísticas que se lhe cometera. Isso foi feito, nomeadamente, através da criação de quadros (chamados muitas vezes de mapas, e quase nunca de tabelas, como hoje em dia), dizendo das variáveis que seriam postas no cabeçalho em cruzamento com as que seriam postas na coluna indicadora, o que implicava uma concepção analítica delicada e laboriosa. Essas molduras, acrescidas de uma ou outra instrução, é que eram enviadas às províncias na expectativa de serem preenchidas (a partir do manuseio dos registros administrativos existentes).

Pois bem, ao contrário do que se imaginara para o malfadado Censo de 1851-52, que seria apurado nas províncias, decidiu-se que a apuração do Censo de 1872 seria centralizada: "Os Presidentes de Província remeterão à Diretoria-Geral de Estatística todos os elementos originais do recenseamento, e por intermédio desta ao Ministro do Império um relatório circunstanciado dos trabalhos do recenseamento nas respectivas Províncias, e uma relação das pessoas de que trata o art. 15" (Art. 13). E a Diretoria, na medida que os fosse recebendo, de imediato, começaria a apuração, para logo dar-se conta da tarefa que teria pela frente: "A Diretoria-Geral de Estatística, à proporção que for recebendo os elementos originais do recenseamento, procederá ao apuramento, nos termos do Art. 3º do regulamento que baixou com o Decreto 4.676, de 14 de janeiro do corrente ano, e depois de concluído o fará publicar em um ou mais volumes" (Art. 14). O trabalho seria gigantesco, mas sem esmorecimento.

De fato, um volume enorme de papel foi enviado à Corte, mais de um milhão de listas de família; e ainda vários outros materiais auxiliares, inclusive os relatórios referidos no decreto. É de se supor que, afora as listas de família, necessariamente manuseadas para efeito de apuração, todos os demais materiais recebidos tiveram reduzida utilização; mesmo que tenham sido lidos, a possibilidade de se os ter sintetizado seja para uso imediato, seja para uso futuro,

Formulário de campo do Censo de 1872

Gabinete Rio Branco, com destaque para João Alfredo, como ministro dos Negócios do Império, ao qual estava afeita a Diretoria-Geral de Estatística, e para Manuel Francisco Correia, ministro dos Negócios Estrangeiros (licenciado do cargo de diretor-geral da Diretoria-Geral de Estatística, ao qual voltaria em 1873) — ambos à direita do Imperador, João Alfredo acima, e Manuel Francisco na extrema direita],

em outro Censo, foi mínima, em face da atenção voltada à apuração. Os relatórios elaborados pela repartição de estatística, dirigidos anualmente ao ministro dos Negócios do Império, e por esses (quase sempre) enviados às aberturas das Assembleias Gerais, dão conta do trabalho de apuração, revelando surpresas e mais surpresas quanto ao crescente volume dos papéis que chegavam aos borbotões. Os espaços físicos nunca eram suficientes, muito menos o número de pessoas alocadas na apuração; o tempo e o custo aumentavam, e o novo Censo, a ser feito no final 1880, corria o risco de encontrar os trabalhos de apuração ainda em curso, o que seria um desastre. Mas não foi, como afirma seu Diretor-Geral, Manuel Francisco Correia:

> Esse serviço pela primeira vez executado em um Estado de vasta extensão e cuja população, comparativamente diminuta, acha-se disseminada por todo o território, não pode pretender o cunho de um trabalho perfeito.[36] Países mais

[36] Convém não perder de vista que, à época, a prática de realização de Censos a cada dez anos já era comum nos Estados Unidos, que é um país grande, de vasta extensão.

> adiantados só depois de várias tentativas puderam organizar Censos exatos. Não é, portanto, de estranhar que o primeiro recenseamento do Brasil ressinta-se de algumas lacunas e imperfeições na maior parte devidas às condições locais e hábitos especialíssimos dos habitantes do interior de algumas províncias. Não sendo perfeito é o melhor que nas atuais circunstâncias se poderia alcançar. Os resultados obtidos, se não são de uma completa exatidão, muito se aproximam da verdade.[37]

Enfim, vencida a apuração, que não foi nada fácil, os resultados foram divulgados em 23 volumes, num total de 8.546 quadros, totalizando a população: 9.930.478 pessoas, sendo 8.419.672 livres e 1.510.806 escravizados; ou, feitos alguns ajustes, a população recenseada atingiria o montante de 10.110.090 pessoas.[38] Trabalho iniciado em 1871, terminou em 1876; tarefa ingente pela inexperiência e pelas adversas condições enfrentadas. Em tudo e por tudo, um resultado admirável. Uma análise do volume síntese revela que os resultados foram divulgados em um conjunto de sete quadros (sem numeração) para todo o país, seguida do mesmo conjunto para cada província e para o município neutro (a Corte).

Mas, para facilitar a apreensão dessa imensa massa de números, Manuel Francisco Correia, já senador do Império, ainda no comando da repartição de estatística, oferece em seu quinto relatório (1877) uma síntese dos mesmos. Por eles, o Imperador, os senadores, os deputados, os ministros, os presidentes das províncias, os parlamentares e secretários provinciais e os servidores públicos em geral poderiam conhecer os números do Império num piscar de olhos. A síntese por ele elaborada tem dez seções: I População segundo as condições sociais, II População por sexos, III População por estado civil, IV População segundo as raças, V Religião, VI População segundo a nacionalidade, VII Densidade populacional, VIII População por profissões, IX Instrução, X Defeitos físicos e afecções mentais (com doze quadros); ao que segue detalhes província a província (inclusive o Município Neutro). Trata-se de um "Brasil Império em Números"; uma preciosidade.

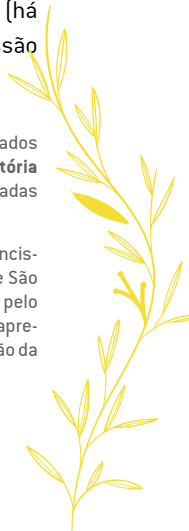
O texto revela um estilo de análise, seja na seleção dos tópicos, seja na redação do discurso; observa-se uma descrição dos resultados não engajada, tanto quanto possível, digamos, neutra, sem avaliação das realidades que os números estavam retratando, no máximo, oferecendo comparações espaciais (às vezes, comparações internacionais), dessa forma, afastava-se das corografias (comuns à época), em geral opinativas. Em suma, nessa síntese não quiseram ser opinativos bem ao estilo das modernas instituições estatísticas que entendem que seu papel é produzir e divulgar os números, e não lhes dar as razões de serem o que são.[39]

Antes de passar adiante, falando dos destinos da Diretoria, importa relatar que o governo imperial fez-se representar no Congresso Internacional de Estatística que teria lugar em São Petersburgo, em 1872. Para tanto deslocou seu representante diplomático em Viena, Áustria, Francisco Adolfo de Varnhagen, o Barão (depois Visconde) de Porto Seguro, como amplos poderes. Ao final do evento, Porto Seguro entregou ao ministro João Alfredo seu "Relatório acerca dos trabalhos do Congresso Estatístico de São Petersburgo".[40] Seu relatório é excelente, mas não teve efeito sobre o censo, pois ele já estava definido. Seu desempenho no Congresso foi destacado, e ao final ele foi eleito Vice-Presidente (há notícias que ele estaria presente na reunião da Comissão

[37] RELATÓRIO da Diretoria-Geral de Estatística, dirigido ao Ministro dos Negócios do Império, Dr. José Bento da Cunha e Figueiredo (Visconde de Bom Conselho), por Manuel Francisco Correia, Diretor-Geral, em 31 de dezembro de 1876 [sobre 1875, 1877 e parte de 1876]; Rio de Janeiro: Tipografia de Hyppolito José Pinto, 1877, p. 6-7. [Trata-se do quinto relatório].

[38] Os volumes foram publicados pela tipografia G. Leuzinger & Filhos, sita à Rua do Ouvidor 31, no Rio de Janeiro. Os quadros que lhe foram passados deviam estar manuscritos, sendo pouco provável que houvesse algum esquema de conferência da composição tipográfica, o que pode ter sido fonte de erros.

[39] Sobre essa síntese, ver: SENRA, Nelson. A DGE sintetiza os resultados (1875-76). Machado de Assis trata do censo (1876-77). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 1: Estatísticas Desejadas (1822-c1889). Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 415-451.

[40] A versão completa do relatório está disponível em: VARNHAGEN, Francisco Adolfo. Relatório acerca dos trabalhos do Congresso Estatístico de São Petersburgo, em agosto de 1872, apresentado ao governo imperial, pelo Delegado Oficial do Brasil, Barão de Porto Seguro. Anexo ao Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa (na abertura da primeira sessão da décima-quinta legislatura, 1872). Rio de Janeiro: [s.n.], 1872.

Permanente, então criada, quando de sua reunião em Viena em 1873, também com a presença do Imperador, em sua primeira visita a Europa).[41]

Francisco Adolfo de Varnhagen, o Barão (depois Visconde) de Porto Seguro, que representou o Império do Brasil no Congresso de Estatística em São Petersburgo, em 1872. Considerado, ao tempo do Império, o principal historiador brasileiro

Feito o censo... e agora?

O censo ainda corria em campo quando o gabinete Rio Branco propôs ao parlamento a criação de uma nova província no Império, que seria a Província do Rio São Francisco, a ser formada por partes de Minas Gerais, Bahia e Pernambuco, tendo o Rio São Francisco como norteador de seu traçado. Ainda que atingisse as províncias da Bahia e de Pernambuco, o alvo do gabinete era alterar a representação de Minas Gerais, dessa forma beneficiando o Partido Conservador. Os debates, ao longo de 1873-74, foram acalorados na Câmara e no Senado, e acabaram envolvendo a repartição de estatística quando se lhe perguntou o que ela saberia informar sobre aquela futura região. Ora, como já foi dito, o território do Império não estava claramente demarcado, donde oferecer números sobre esse ou aquele município não era nada fácil, e por mais que a Diretoria tenha se esforçado, não deixou uma boa imagem. Por mais que fossem oferecidos números, eles sempre eram vistos como muito globais, demasiado sem detalhamento. Os parlamentares deixavam claro que não percebiam a natureza do Censo e também que não sabiam utilizar números em suas tomadas de decisão. Isso pesou contra a repartição.[42]

A noção inicial de que se poderia produzir estatísticas em comissões, conselhos, comitês etc. fora enviada às calendas gregas; àquela altura já se contava com uma repartição de estatística, o que era essencial. Por menor e mais irregular que seu quadro fosse, nem sempre sendo mantido em suas funções, os poucos que permaneciam, mais e mais ganhavam expertise, ainda que faltasse muito a aprender, o que poderia vir com o tempo. Até então, a legislação evidenciava a vontade política de haver estatísticas sendo produzidas com regularidade, de modo harmônico e integrado, o que era bom. Mas havia uma pedra no caminho, o não saber governar por números, o que de fato era raro, restrito a poucos países; por outro lado, havia uma estatística da qual todos os governos eram dependentes, e que todos os governantes sabiam bem utilizar, mas que não estava afeta à Diretoria-Geral de Estatística: eram os números do comércio externo, da dívida pública etc.

Assim, o novo Censo, que seria, a princípio, em 1877, passou para 1880, e logo para 1890 (quando seria feito, já sob o regime republicano). As estatísticas seguiriam sendo

[41] Sobre esse assunto, ver: SENRA, Nelson. Porto Seguro no Congresso de Estatística de São Petersburgo (1872). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 1: Estatísticas Desejadas (1822-c1889). Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 335-352.

[42] Para detalhes dessa medida, ver: SENRA, Nelson de Castro. O mapa do Brasil ao tempo do Império: o caso da criação da "Província do Rio São Francisco (1873-1874)". Estatística e Sociedade, v. 2, p. 178-203, 2012.

feitas, e novos temas seriam postos. Mas... a Diretoria perderia ***status*** e seria apenas uma Seção, e foi assim: 1) pela Lei n. 2.792 (Lei Orçamentária), de 20 de outubro de 1877, mandava que fosse criada uma Diretoria-Geral das Renda Públicas, vinculada ao Tesouro Nacional, no Ministério dos Negócios da Fazenda; 2) pela Lei n. 2.940 (Lei Orçamentária), de 31 de outubro de 1879, mandava reduzir a Diretoria-Geral de Estatística a uma Seção, mas sendo mantida no Ministério dos Negócios do Império; 3) ouvido o Conselho de Estado, pelo Decreto n. 8.341, de 17 de dezembro 1881, a Diretoria recebe sua sentença de morte e se torna uma Seção. Ganhava notoriedade, ao assumir aquela função, aquele que é dado como primeiro estatístico brasileiro (***avant la lettre***), Sebastião Ferreira Soares, que fora discípulo do Conselheiro Corrêa da Câmara, no Rio Grande do Sul.

Triste fado, como bem irá marcar Luiz Henrique Pereira de Campos, oficial da recém-criada Seção de Estatística, no relatório intitulado "Histórico da Repartição de Estatística desde a sua criação até hoje, e a enumeração dos relatórios, quadros e mais serviços por ela executados", de 30 de março de 1883. No mesmo ano, em 2 de setembro, na presença do Imperador, ele é convidado a proferir uma das Conferências da Glória, e a faz sob o título "Repartição de Estatística: histórico, estado atual dos trabalhos, reorganização". Além da presença do imperante, estavam entre seus assistentes pessoas que lhe foram superiores na Diretoria, por exemplo: João Alfredo Corrêa de Oliveira, então ministro dos Negócios do Império, quando a repartição começou a funcionar, Manuel Francisco Correia, seu diretor-geral efetivo, ambos então senadores do Império, e mais, Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque, seu primeiro diretor interino. A conferência foi um sucesso, mas a repartição continuou a ser uma simples Seção, até o final do Império.[43]

Vindo o golpe militar contra a Monarquia, a 15 de novembro de 1889, já em 1º de janeiro de 1890, o Decreto 113D revogou o Decreto n. 8.341, de 17 de dezembro de 1881, e mandou "restaurar" a antiga Diretoria-Geral de Estatística, afeta ao criado Ministério dos Negócios do Interior, cujo titular seria Aristides Silveira Lobo, o jornalista que dissera no ***Diário Popular de São Paulo***, três dias depois, sobre o desfile de tropas naquela manhã de 15 de novembro, que "O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam seriamente estar vendo uma parada". Para a função de Diretor-Geral foi escolhido o engenheiro Manoel Timóteo da Costa que, já em seu primeiro relatório, com todo seu vigor positivista, acaba por render preito às iniciativas monárquicas em prol da atividade estatística, ainda que, claro, lamente sua interrupção. Vejamos:

> Restaurada e reorganizada a Diretoria-Geral de Estatística pelo decreto n. 113D, que foi referendado pelo cidadão Dr. Aristides da Silveira Lobo, veio esta repartição preencher uma grande lacuna existente no quadro das repartições públicas brasileiras, e só lamentamos que não tivesse sido a sua direção confiada a pessoa mais competente, e, ainda como fora para desejar, salvas honrosas exceções, que não fosse o seu pessoal mais afeito ao assunto, apto em suas especialidades como requer a matéria, incontestavelmente ainda bastante descurada no Brasil.
>
> Honra ao legislador emérito, o cidadão Dr. João Alfredo Correia de Oliveira, o criador da antiga Diretoria-Geral de Estatística, e aos seus dignos auxiliares, os cidadãos Dr. Manoel Francisco Correia, Dr. Medeiros de Albuquerque e Dr. José Maria do Couto, que tão bons serviços prestaram à causa pública, com uma repartição que, infelizmente, foi extinta pelo decreto n. 2.792 de 20 de dezembro de 1879.[44]
>
> O recenseamento efetuado a 1º de agosto de 1872, que é a base, por assim dizer, em que apoia-se [***sic***] todo o desenvolvimento material, intelectual e social da nação brasileira, exigia quanto antes fosse reparada a grave desvantagem e o grande erro cometido por não se ter dado cumprimento à disposição da lei n. 1.829, de 9 de setembro de 1870, que estatuía como necessidade indeclinável a prática dos recenseamentos decenários [***sic***] respectivamente sucessivos em períodos muito próximos. Foi a essa grande necessidade que o Governo da República atendeu logo em seus primeiros dias depois de estabelecido.

---

[43] Ambos os textos foram mandados republicar pelo Conselho Nacional de Estatística, segundo a resolução 157, de 22 de julho de 1939, integrando a Memória Ibgeana.

[44] Timóteo da Costa se equivoca. Não há um decreto, mas, sim, uma lei com este número, 2.792, e que não é de 20 de dezembro de 1879, e, sim, de 20 de outubro de 1877. De todo modo, não é daí a extinção da antiga diretoria, mas da lei 2.940, de 31 de outubro de 1879, da qual sairá o decreto 8.341, de 17 de dezembro de 1881, que de fato extingue a antiga diretoria, tornando-a uma simples Seção.

> De fato, o conhecimento da estatística e a sua prática como instrumento de progresso e civilização impunha-se ao país, porquanto, decretada a liberdade de todos os brasileiros pela lei de 13 de maio e conseguida a autonomia do cidadão pelo glorioso 15 de novembro, era preciso estabelecer a positividade de uma nova política, generosa, franca e verdadeiramente americana, a qual se destinasse e tivesse por único objetivo a liberdade e o bem-estar do povo.
>
> Não há uma nação no mundo civilizado que não recorra aos dados estatísticos, desde que pretenda melhorar a administração pública ou formar um governo adaptado às necessidades populares.
>
> O direito comum e a sociologia, assim como os fatos legais em todos os países dominados pelas raças latina, anglo-saxônica e germânica, têm como base ou fundamento as investigações estatísticas.
>
> Do mesmo modo pode-se afirmar não existir país algum que não seja logo tocado dos maiores vícios de desorganização, se a estatística, como instrumento de crítica geral e permanente, de previdência e preocupação social, não for exercida nem usual, afim de serem restringidas ou evitadas essas anomalias do gênero humano.
>
> É na estatística de um país que todos os cidadãos refletidos e interessados nos negócios públicos encontram os documentos e as indicações que lhes permitem fixar a atenção, firmar um juízo e adotar um plano metódico, natural e proveitoso.
>
> É claro que a estatística não se filia a algum partido; de caráter eminentemente imparcial, ela não fornecerá jamais armas a adversários políticos, quer pensem se organizar sem grande sobra de meios, quer com maiorias fortes e aguerridas.[45]

De pronto a Diretoria recriada prepara-se para fazer o primeiro Censo da República, em 1890. O momento não é em nada favorável, pois ainda há revoltas grassando pelo país, e porque está-se em meio a uma mudança de regime, sobremodo, deixando para trás um regime altamente simbólico, como é uma Monarquia. Ao contrário do que se afirma, a Monarquia estava presente no inconsciente popular, e ainda demoraria para que o espírito republicano se consolidasse. Em tudo e por tudo não era ocasião para se fazer um Censo, mesmo que se repetisse *ipsis litteris ipsis verbis* todo o Censo de 1872, o que não foi o caso, sendo introduzidas várias mudanças. Ficou muito longe do desejado. E o Censo seguinte, já em ambiente mais sossegado, o de 1900, também não seria em nada ideal, não havendo o de 1910 (nem, mais tarde, o de 1930). Assim, a trajetória censitária da República ficava muito a desejar, não obstante esse início tão promissor. Mas logo viria 1920, que seria grandioso, com José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho no comando da "restaurada" Diretoria-Geral de Estatística. ●

[45] RELATÓRIO da Diretoria-Geral de Estatística, anexo E do Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, Ministro de Estado dos Negócios do Interior, em maio de 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891, p. 3-5.

Referências

RELATÓRIO com que abriu a primeira Sessão ordinária da segunda Legislatura da Província de S. Pedro do Rio Grande do Sul, em 1º de março de 1846, o Exmº. Sr. Conde de Caxias, Presidente da Província. Porto Alegre: Tipografia de I. J. Lopes, 1846.

RELATÓRIO da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembleia Geral Legislativa, na 1ª Sessão da 8ª Legislatura pelo respectivo Ministro e Secretário d'Estado Visconde de Mont'Alegre. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1850.

RELATÓRIO apresentado à Assembleia Geral na abertura da 3ª Sessão da 14ª Legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, João Alfredo Corrêa de Oliveira. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1871.

RELATÓRIO da Diretoria-Geral de Estatística, dirigido ao Ministro dos Negócios do Império, Dr. José Bento da Cunha e Figueiredo (Visconde de Bom Conselho), por Manuel Francisco Correia, Diretor-Geral, em 31 de dezembro de 1876 [sobre 1875, 1877 e parte de 1876]; Rio de Janeiro: Tipografia de Hyppolito José Pinto, 1877.

RELATÓRIO da Diretoria-Geral de Estatística, anexo E do Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, Ministro de Estado dos Negócios do Interior, em maio de 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

RELATÓRIO da Diretoria-Geral de Estatística, anexo E do Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, Ministro de Estado dos Negócios do Interior, em maio de 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

Seção 2

1822-1922

Centenário da Independência

O Pavilhão de Estatística na Exposição do Centenário da Independência foi uma conquista de José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho (1866-1940), Diretor-Geral da Diretoria-Geral de Estatística. Nele, o Brasil foi revelado em números, gráficos pictóricos, diagramas, cartogramas etc., tendo por base o Censo de 1920, único que merece respeito feito na Primeira República. O edifício foi projetado por Gastão da Cunha Bahiana (1879-1959), professor da antiga Escola Nacional de Belas Artes, em estilo sóbrio, avesso ao neocolonialismo e aos modernismos que estavam se popularizando naquele tempo (ele é também o projetista da Igreja de N. Sra. da Paz, em Ipanema, no Rio de Janeiro, na praça de mesmo nome). Em seu projeto não havia a cúpula (desenhada por seu sócio Nereu Sampaio), que lhe foi impingida a contragosto – tanto que quando do término da Exposição decidiu-se por manter alguns poucos pavilhões, inclusive aquele, ele lutou sem trégua para que a cúpula fosse retirada, no que foi atendido somente em 1930. Hoje é o Centro Cultural da Saúde, a cargo da Fundação Oswaldo Cruz.

Preâmbulo

O golpe militar que instaurara a República, pondo termo ao regime monárquico, prometera muito em matéria de estatística, em boa medida inspirada nos seus próceres positivistas, mas que não durariam muito no poder. Independentemente disso, as condições para se fazer estatísticas não eram em nada favoráveis, não obstante a "restauração", como foi expresso no diploma legal, da antiga Diretoria-Geral de Estatística criada no Império e a ordem imediata para fazer o Censo de 1890.

Esse Censo seria um fracasso, como também seria o de 1900, no fim do século – que mais tarde seria apurado (sem o Distrito Federal) por Bulhões Carvalho, em seu primeiro período à frente da Diretoria. Logo adiante não seria feito o de 1910, apesar de Bulhões Carvalho tê-lo deixado todo estruturado, mesmo não estando mais à frente da Diretoria – contudo, uma fortuna em recursos foi gasta na contratação de pessoal. Em suma, três Censos não haviam dado em nada.

Ademais, fazer as estatísticas contínuas era dar murro em ponta de faca, dado que a federação extremada em que se vivia em nada favorecia as orientações da repartição central de estatística, jamais se vendo como um órgão nacional, mas, sim, como um órgão da esfera federal. Tudo agia contra, com o agravante da politização do corpo dirigente da repartição de estatística, sem olvidar o não preparo dos técnicos, não obstante seus esforços e dedicação.

A inflexão censitária brasileira se daria com o Censo de 1906, no então Distrito Federal, na gestão de Pereira Passos, sob o comando de Aureliano Portugal e com a participação de Bulhões Carvalho. Ambos médicos, estudiosos dos problemas sanitários que assolavam o país junto a outros profissionais (como Hilário de Gouveia), não por acaso

aplicavam-se aos estudos demográficos, daí sendo chamados de demógrafos-sanitaristas, hábeis no uso das estatísticas. (Antes deles só os que militavam nas áreas do comércio exterior e das finanças públicas sabiam lidar com números. E depois essa habilidade estará nas mãos de economistas e outros profissionais, como sociólogos, antropólogos etc.)

Pois o Censo de 1906 será o marco da mudança censitária brasileira, e essa transformação será levada à esfera federal pelas mãos de Bulhões Carvalho ao assumir o comando da Diretoria-Geral de Estatística ao tempo de Afonso Pena. Já de pronto marcará presença na Exposição do Centenário da Abertura dos Portos, com uma bela publicação (em português, francês e esperanto) e, como foi dito, irá recuperar os resultados do Censo de 1900. Com a morte de Afonso Pena, deixará sua função e a ela voltará com Wenceslau Braz, e só sairá, por uma questão de princípios, ao término da Primeira República. Nesse longo período, para poder conviver com a federação, que dificultava, quase mesmo impedia, haver estatísticas nacionais, Bulhões Carvalho procurava catequizar as Unidades da Federação a verem a Diretoria como um órgão nacional de estatística e não como um órgão federal, em última instância idealizava consolidar um princípio de cooperação federativa, catequizando a todos para o papel civilizatório das estatísticas, no sentido de formar uma Nação.

Afora esse trabalho diuturno, incansável, realizará o único Censo de respeito daquele tempo, o de 1920, que atrairá multidões ao Pavilhão da Estatística, chamada pela imprensa, num evidente exagero, de "Pavilhão da Ciência da Certeza", o que a Estatística nunca foi e ainda não o é. Esse Censo fez eco às inovações trazidas à Exposição Internacional do Centenário da Independência, em que a população se surpreendeu com a voz do Presidente da República, Epitácio Pessoa, que ecoava por todos os espaços do evento, logo em seguida ouvindo o som da ópera *O Guarany*, tocada no Theatro Municipal. O Pavilhão de Estatística também exporia logo em sua entrada o moderníssimo maquinário Hollerith (e suas máquinas subsidiárias), que, pela primeira vez, foi usado numa operação censitária. Mais do que expostas, os visitantes do Pavilhão viam aquelas máquinas em funcionamento e, ao final, recebiam uma folha com números do Censo. Não havia quem não se deslumbrasse.

Mais que fazer o Censo de 1920 e divulgar seus resultados, Bulhões Carvalho preparou o Censo de 1930, que já seria feito sob o princípio da cooperação federativa. Mário Augusto Teixeira de Freitas, discípulo de Bulhões Carvalho, testara o princípio como delegado censitário em Minas Gerais. Seu sucesso à frente daquela operação foi tão grande que Arthur Bernardes o convidou a permanecer no estado para organizar as estatísticas e a cartografia mineira – o que ele fez pelos anos 1920, só voltando ao Distrito Federal (Rio de Janeiro) em 1930. E dessa experiência, tendo Bulhões Carvalho como mestre, viria a base para a futura criação do IBGE, de fato um órgão nacional de estatística, de Estado e não de governo. ●

Quando comemorar a história fez diferença:

representações do passado na década de 1920

Paulo Knauss

Doutor em História, Professor do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense - UFF.

Sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB e do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro - IHGRJ.

Moema de Bacelar Alves

Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense - UFF.

Pesquisadora do Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro.

Professora contratada do Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira - CAp-UERJ.

Festa cívica

Em 1922, comemorou-se o Centenário da Independência do Brasil. A data ofereceu o motivo para uma grande festa cívica comemorativa, a maior que já havia sido realizada no país. O centro da festa foi a Exposição Internacional do Centenário da Independência do Brasil, realizada na cidade do Rio de Janeiro, então capital federal. A sessão solene de abertura oficial foi programada para as 16h, do dia 7 de setembro de 1922, e se realizou no Pavilhão de Festas, uma das edificações mais imponentes do evento. O público, atraído para a inauguração da Exposição, foi surpreendido pelo som da voz masculina do Presidente da República Epitácio Pessoa (1865-1942) que ecoava por todas as áreas inaugurando o evento. Em seguida, o som da ópera *O Guarany*, tocada no Theatro Municipal, prendeu a atenção de uma audiência numerosa, numa proporção que a música do maestro Carlos Gomes nunca havia alcançado até então. Todos os presentes testemunhavam, assim, a primeira transmissão radiofônica oficial do Brasil por meio de uma antena instalada no morro do Corcovado, alcançando receptores em Niterói, Petrópolis e São Paulo e ecoando por alto-falantes instalados na torre que dominava a área da Exposição Internacional.

A experiência antecedia a atividade da pioneira Radio Sociedade do Rio de Janeiro, criada no ano seguinte, assim como antecipava a era do rádio como veículo comercial de comunicação de massa, que alcançou grande popularidade movendo o *starsystem* das famosas cantoras do rádio que marcou uma época da cultura brasileira a partir da década de 1930 até que se impusesse a hegemonia da TV, inaugurada no Brasil em 1950.[1] Naquele

[1] CALABRE, Lia. **A era do rádio.** 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

momento, inusitadamente, a novidade tecnológica se combinou com a o ritual cívico, dando o tom do grande evento público que reunia a sociedade para recordar a fundação do Estado Nacional do Brasil.

Na véspera, à meia-noite, hora de passagem do dia 6 ao dia 7 de setembro, ainda antes da abertura oficial, a população da cidade viveu outra exibição extraordinária de tecnologia que anunciava a Exposição – "a apoteose inicial", descreveria a crônica da Exposição publicada no periódico oficial do evento.[2] Da região da ponta do Calabouço, onde se localizava a torre da Exposição, canhões de luz vindos do mar e da terra lançaram grandes feixes de iluminação que riscaram o céu noturno da cidade do Rio de Janeiro de um modo nunca visto. Antes do tempo em que os aviões ou dirigíveis cruzassem regulamente os céus da cidade, o olhar da população urbana foi atraído para o alto não para conferir os elementos da natureza celeste, como nuvens ou estrelas, mas para admirar a capacidade de realização humana encarnada pelos efeitos especiais que a eletricidade proporcionava. Assim, a presença da tecnologia baseada nos avanços da indústria da eletricidade definiu o evento comemorativo como espetáculo da modernidade.

O evento se instalou em uma nova área da cidade, constituída de uma larga esplanada urbana à beira-mar que foi conquistada pela grande obra pública de aterro decorrente da derrubada do antigo Morro do Castelo. Na topografia local, o morro foi substituído pela esplanada, o que foi uma exibição monumental de capacidade tecnológica que afirmava a capacidade humana de alterar a paisagem natural. Assim, a Exposição envolveu um projeto amplo de promoção da imagem do progresso nacional e da afirmação de um ideal de modernidade no Brasil.[3]

[2] A EXPOSIÇÃO de 1922. Rio de Janeiro, 5 set. 1922, p. 7.

[3] MOTTA, Marly da Silva. **A nação faz 100 anos:** a questão nacional no Centenário da Independência. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1992.; e KESSEL, Carlos. **A vitrine e o espelho:** o Rio de Janeiro de Carlos Sampaio. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - Secretaria Municipal de Cultura, 2001.

Rádio Sociedade

Idealizada e viabilizada por Edgar Roquette-Pinto, a *Rádio Sociedade* se definiu como veículo de comunicação educativo, cultural e artístico. O lema da rádio não poderia ser mais condizente ao momento: "Pela cultura dos que vivem em nossa terra e pelo progresso do Brasil". Nacionalismo e educação, visando o progresso davam a tônica da programação, que contava com a participação de muitos intelectuais brasileiros, artistas, cantores e mesmo personalidades internacionais. Recebeu visitantes ilustres, como os cientistas Albert Einstein e Mary Curie, reforçando seu viés educativo comprometido com a valorização das ciências e da cultura.

Sob sua influência, várias rádios amadoras foram fundadas em diversas partes do país. No entanto, no final da década de 1920, as rádios buscavam sua profissionalização, surgindo cada vez mais emissoras comerciais, o que foi acompanhado de mudanças nas leis de comunicação. Assim, por meio do Decreto n. 16.657/24, se aprovava o regulamento de "execução dos serviços civis de radiotelegrafia e radiotelefonia, no território brasileiro". Com a regulamentação do campo, definida na década de 1930, a execução dos serviços de radiocomunicação passou a ser considerados de interesse nacional. Diante desse quadro, para não renunciar ao intuito original de ser um veículo de educação e cultura não comercial, Roquette-Pinto decidiu entregar a *Rádio Sociedade* ao governo. Assim, em 7 de setembro de 1936, quando se comemorava mais uma vez a data cívica nacional, junto com os 24 anos da primeira transmissão radiofônica no país, realizou-se a cerimônia de doação da *Rádio Sociedade* ao Ministério da Educação e Saúde, passando a ser denominada de *Rádio Ministério da Educação* que veio a se popularizar como *Rádio Ministério* e, anos depois, como *Rádio MEC*.

I Centenário da Independência do Brasil: exposição. Photo Bippus, entre 1922-1923.

Esse ideal se expressava na arquitetura dos pavilhões dominados que despontavam na grande extensão de área ocupada pela Exposição Internacional. O conjunto se ergueu seguindo o plano geral que definiu duas seções. A primeira era a seção estrangeira que reunia pavilhões de 13 países da América (Estados Unidos, Argentina e México), da Europa (Portugal, Itália, França, Bélgica, Inglaterra, Dinamarca, Suécia, Noruega e Tchecoslováquia) e da Ásia (Japão). O gosto pelos estilos históricos na arquitetura deu identidade ao conjunto geral e ofereceu um mosaico de culturas que servia à representação dos diversos países que participaram da festa cívica brasileira.[4] A segunda seção era a nacional, que reunia pavilhões temáticos (dos Estados, do Distrito Federal, das Grandes Indústrias, Pequenas Indústrias, Via-

I Centenário da Independência do Brasil: exposição. Photo Bippus, entre 1922-1923.

[4] LEVY, Ruth. **A Exposição do Centenário e o meio arquitetônico carioca no início dos anos 1920**. Rio de Janeiro: EBA-UFRJ, 2010.

ção e Agricultura, Pesca, Estatística). Na seção nacional, destacaram-se as formas da arquitetura neocolonial, nacionalizando a tendência da arquitetura da época. Contraditoriamente, se a realização do evento na derrubada de edificações marcantes do período colonial, a arquitetura nacional valorizou a representação do passado colonial.[5] No contexto geral, outra grande atração da Exposição Internacional foi o parque de diversões que apresentava diversas instalações de entretenimento movidas pela eletricidade e que tornava a ideia de modernidade uma experiência lúdica.

O fato é que o fascínio tecnológico envolveu toda a Exposição Internacional e moveu a curiosidade de multidões até o encerramento, quase um ano depois, em 24 de julho de 1923. Como espetáculo da modernidade, o ato cívico se caracterizou não apenas um instante de recordação do passado, mas igualmente de celebração do futuro possível que a modernidade anunciava.

Alegorias da história

O dia 7 de setembro de 1922 caiu numa quinta-feira. Segundo o programa oficial da ocasião, anunciado pela revista oficial *A Exposição de 1922*, a abertura do evento internacional na capital federal se integrava a outros atos em outras partes do país. Em São Paulo, inaugurou-se a grande Avenida da Independência, ligando o Centro da cidade ao lugar histórico do Ipiranga. Na cidade de Santos, no litoral paulista, abria-se o Panteão dos Andradas, homenageando a memória de José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838) e seus irmãos Antonio Carlos (1773-1845) e Martim Francisco (1775-1844), atores históricos do processo de afirmação do Estado Nacional. Em Minas Gerais, na cidade de Ouro Preto, realizou-se uma peregrinação cívica para inaugurar a lápide instalada no local onde ficava a casa de Tiradentes (Joaquim José da Silva Xavier, 1746-1792), considerado protomártir da Independência. Na cidade de Salvador, no estado da Bahia, inaugurou-se a sede do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia e, em homenagem aos mártires da Revolução Pernambucana, organizou-se uma peregrinação cívica ao Campo da Pólvora, local de fuzilamento dos revolucionários de 1817.

Os jornais de todo o país estavam comemorando a efeméride. Três rostos estampavam a capa do *Jornal do Brasil* naquele dia festivo para a nação: D. Pedro I, José Bonifácio e Joaquim Gonçalves Ledo. Ou seja, o Imperador e dois representantes de grupos políticos que disputavam os sentidos do Estado Nacional em construção. A alegoria assinada por Raul Pederneiras (1874-1953) reunia, assim, a imagem de três personagens que articularam e tornaram possível que o Brasil se tornasse um Estado independente. No meio das três figuras, de modo discreto, a presença do brasão de armas do Império. O conjunto envolto por figuras femininas e motivos florais se completa com uma quarta figura feminina em destaque no canto inferior esquerdo, anotando em uma placa os anos correspondentes ao Centenário – 1822 e 1922. Ao pé da página, inscreve-se o conhecido lema *Independência ou morte* em letras orgânicas, próprias do gosto *art nouveau* da época do Centenário. Assim, naquela data cívica, a primeira página do *Jornal do Brasil* afirmava uma certa leitura da história nacional.

Já em outra alegoria, publicada, naquele mesmo dia, na *Gazeta de Notícias* e assinada por K. Listo (Calixto Cordeiro, 1877-1957), é a República quem abre os braços para os principais marcos da independência do Brasil.

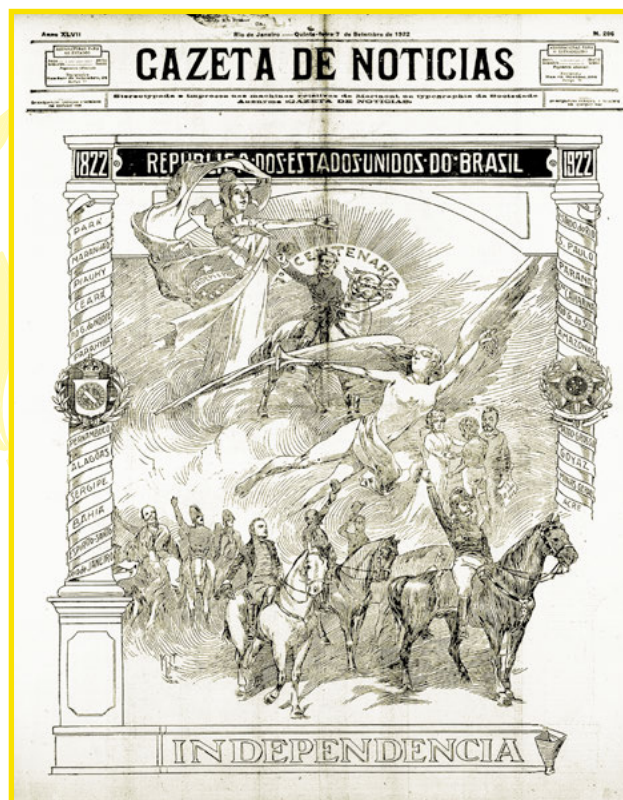
No alto da página, à esquerda, enrolada na bandeira do Brasil e expondo o lema "Ordem e Progresso", desponta a figura feminina da República com seus braços estendidos, como que apresentando os principais marcos históricos desse centenário representados na sequência. Logo abaixo, mas ainda na parte superior da página, vê-se a representação do Marechal Deodoro da Fonseca (1827-1892), a cavalo e em traje militar, no ato da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. Trata-se nitidamente de uma imagem que tinha como modelo o conhecido quadro de Henrique Bernardelli (1858-1936). Ao fundo, a figura do primeiro Presidente da República é iluminada por um círculo de raios do 1º Centenário. Logo abaixo, a figura de um anjo com trombeta que anuncia os atos de libertação dos escravizados e do próprio Brasil. À direita e no meio da página, é possível

---

[5] KESSEL, Carlos. **Arquitetura neocolonial**: entre o pastiche e a modernidade. Rio de Janeiro: Jauá, 2008.

observar uma pequena cena em que a figura de um escravizado é abordada em gesto de aproximação solidária pelas figuras da Princesa Isabel (1846-1921), em vestido longo, e do abolicionista José do Patrocínio (1853-1905), que traz um papel em que consta a data da abolição da escravidão no Brasil. E ocupando toda a parte inferior da ilustração, vê-se uma representação da cena icônica da famosa pintura de Pedro Américo (1843-1905) *Independência ou morte*, com D. Pedro I no ato do grito do Ipiranga, cercado por sua tropa.

O conjunto possui uma moldura em que, na base, se encontra a inscrição *Independência*, em tipos clássicos de letras maiúsculas com fundo claro, e no topo, com fundo escuro, está inscrito *República dos Estados Unidos do Brasil*. Dos dois lados, encontram-se colunas torcidas que contêm a inscrição dos nomes de todos os estados da federação naquele momento. Nesta alegoria, dependendo do movimento do olhar, de baixo para cima, ou de cima para baixo, representa-se o Brasil republicano saudando a Independência, ao mesmo tempo, em que a Independência surge como fato que sustenta o sucesso da luta pela liberdade que caminhou em direção da afirmação da República.

Nas duas páginas da imprensa ilustrada, apresentavam-se representações distintas do passado que exemplificam bem as divisões sobre a interpretação da história do Brasil no momento em que se celebrava o primeiro Centenário da Independência. De um lado, a representação de um acontecimento que se encerrava no seu tempo e, de outro, a representação da Independência como um capítulo precursor à República. A segunda interpretação favorecia mais o protagonismo do regime republicano e, por isso, pode-se entender que sua maior difusão. De todo modo, pode-se dizer que a história era o motivo de celebrar a nação.

Capa do jornal *Gazeta de Notícias* de 7 de setembro de 1922.

Pintura histórica

A pintura histórica dominou os mundos da arte no Brasil da segunda metade do século XIX, alcançando grande popularidade ao representar a história nacional. O conhecido quadro *Independência ou morte* é datado de 1888, mas foi encomendado ao pintor Pedro Américo (1843-1905) dois anos antes pelo conselheiro imperial Joaquim Inácio Ramalho, Presidente da Comissão do Monumento do Ipiranga. A pintura histórica de grande formato estava destinada a se constituir em elemento de atração do edifício comemorativo. O quadro de grande formato, porém, é uma realização muito posterior ao evento histórico representado, servindo antes a promover a legitimidade da monarquia imperial, num tempo em que a crise política envolveu o Segundo Reinado. Já o quadro *Proclamação da República*, de Henrique Bernardelli (1858-1936), é uma representação datada de 1890, realizada, portanto, no ano seguinte ao acontecimento representado e que dá título à pintura. Assim, o quadro participou do processo de afirmação simbólica da República nos seus primeiros tempos. Enquanto o quadro que representa o Grito do Ipiranga valoriza a composição da cena coletiva, a tela de Bernardelli se define como um retrato histórico que dá destaque a Deodoro da Fonseca como sujeito principal da Proclamação da República. Curiosamente, a situação a cavalo, o traje militar e o gesto do braço levantado estabelecem uma associação entre as duas figuras históricas e os dois atos históricos.

Pedro Américo de Figueiredo e Melo foi um artista de atuação variada, sendo natural de Areia, na Paraíba, de onde saiu para a cidade do Rio de Janeiro, onde se formou na Academia Imperial de Belas Artes - AIBA e veio se tornar professor de História da Arte e Estética. Ganhou grande fama com seus quadros de pintura histórica. Mesmo tendo contado com o apoio do Imperador D. Pedro II e criado representações da história imperial, foi movido por convicções republicanas, o que levou a ser eleito deputado constituinte em 1890. Henrique Bernardelli, por sua vez, era nascido no Chile, mas que chegou ao Brasil criança onde fez sua formação de pintor na AIBA, vindo a se tornar posteriormente professor da Escola Nacional de Belas Artes - ENBA, entre 1891 e 1905. Junto com seu irmão Rodolpho Bernardelli, que foi o primeiro Diretor da ENBA, integrou o grupo de jovens artistas que assumiram posição crítica diante da tradição acadêmica, o que levou a seu engajamento no movimento republicano.

Independência ou Morte, por Pedro Américo, 1888.

Memória urbana

Antes de 1922, a realização de uma exposição comemorativa que mobilizasse a vida cívica da capital federal já havia sido experimentada em 1908, ano do centenário da abertura dos portos, que se referia a um ato marcante do tempo da chegada da Corte portuguesa ao Rio de Janeiro. Com a realização da Exposição Nacional de 1908, a memória do fim da exclusividade do comércio com Portugal que caracterizava o colonialismo, demarcou a memória da liberdade comercial como conquista nacional.

Naquela ocasião, a cidade do Rio de Janeiro havia passado por uma época de grandes reformas urbanas empreendidas pela gestão do prefeito Francisco Pereira Passos (1836-1913) entre os anos de 1903 e 1906, acompanhadas ainda pelas obras do governo federal de abertura da Avenida Central, atual Avenida Rio Branco, entre 1904 e 1905, e de construção do porto do Rio de Janeiro, entre 1903 e 1910.[6] Essa transformação da paisagem urbana cumpria os ideais de um projeto civilizatório e se definiu como lugar ideal para sediar uma exposição que pretendia exibir o progresso econômico e tecnológico, apresentando os avanços da agricultura, pecuária, indústria e artes.

Outras exposições nacionais já haviam sido realizadas no Rio de Janeiro, todas, porém, foram instaladas em prédios já existentes na cidade, como no caso da primeira edição inaugurada em 1861 no antigo edifício da Escola Politécnica, no Largo de São Francisco. Para a Exposição de 1908, pela primeira vez se criou, no Brasil, um espaço com a construção de pavilhões erigidos especificamente para a realização do evento.[7] A Exposição ocorreu da área da Praia Vermelha, onde foram erguidos edifícios de formas exube-

Bota-abaixo

As reformas urbanas do Rio de Janeiro do início do século XX associaram urbanismo e sanitarismo, perseguindo os ideais de modernidade e cosmopolitismo que definiam a inserção social do Brasil na *Belle Époque* ocidental. A administração federal e a municipal compartilharam a realização das obras de transformação urbana. Sob o comando do engenheiro Lauro Müller, o Ministério da Viação e Obras Públicas conduziu as obras do porto do Rio de Janeiro, que resultou em grande área de aterro e na criação da Avenida do Cais e da Avenida do Mangue, assim como conduziu a construção da Avenida Central, que se tornou o centro simbólico da cidade. Coube à Prefeitura do Rio de Janeiro, na gestão do engenheiro Pereira Passos, executar o alargamento de várias ruas, como a Avenida Uruguaiana, e a abertura da Avenida Mem de Sá, ligando o Centro à Cidade Nova, e a construção da Avenida Beira-Mar, com o ajardinamento da orla da cidade. A saúde pública foi um dos fatores que legitimaram todo esse processo, encontrando na campanha de vacinação obrigatória seu maior foco de resistência social. Em 1904, a eclosão da Revolta da Vacina pode ser considerada uma expressão de que o programa de modernização da capital federal se caracterizou pela intensificação do controle social de grupos de trabalhadores populares. Pode-se dizer que o modelo de reformas urbanas se repetiu na época da administração do prefeito Carlos Sampaio com a obra de derrubada do Morro do Castelo e a remoção forçada dos seus moradores que representavam a vida humilde do bairro.

---

[6] Sobre a era de Pereira Passos, ver BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992. (Biblioteca Carioca, v. 1).

[7] Após o encerramento do evento, os únicos prédios que não foram demolidos foram o Palácio dos Estados, atualmente abrigando o Museu de Ciências da Terra, e o Pavilhão das Máquinas, atualmente integrando o conjunto de imóveis do Centro de Artes e Letras da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio Sobre a Exposição de 1908, ver LEVY, Ruth. Entre palácios e pavilhões: arquitetura efêmera da Exposição Nacional de 1908. Rio de Janeiro: Editora EBA-UFRJ, 2008.

rantes e que serviram às representações dos estados da federação. De todo modo, o complexo erguido para a Exposição Nacional se instalou numa antiga área militar, dando origem ao atual bairro da Urca.

Tal como o evento de 1908, a Exposição realizada em 1922 resultou numa grande operação urbanística. Seu caráter internacional impôs uma dimensão muito maior que a do evento de 1908. A organização da grande Exposição Internacional do Centenário da Independência do Brasil (1822-1922) se iniciou pela formação de comissões nacionais para sua promoção a partir dos diversos estados brasileiros e que deveriam preparar sua representação com o que melhor tivessem para representar a diversidade de sua produção.

Paralelamente, houve grande concentração de esforços para a preparação da cidade do Rio de Janeiro para que pudesse sediar o evento, o que causou profundas mudanças de sua paisagem natural, especialmente na região central, mais antiga. A administração do prefeito Carlos Sampaio (1861-1930), executou entre 1920 e 1922 um plano de obras ambicioso que promoveu a criação da Esplanada do Castelo, produto do desmonte do Morro do Castelo, operação iniciada ainda em 1920, poucos meses após sua posse. A terra do morro permitiu aterrar uma grande área, criando um espaço livre para instalar a Exposição e seus pavilhões quase todos alinhados ao longo de uma via central que ganhou o nome de Avenida das Nações.

A derrubada do Morro do Castelo não significou apenas alterações de aspectos urbanísticos, mas levantou questões que, mais uma vez, envolviam diferentes concepções de modernidade. Situado no núcleo do centro histórico do Rio de Janeiro, considerado o berço da fundação da cidade, o bairro do Castelo, além de abrigar uma população pobre de cerca de cinco mil pessoas, abrigava as edificações mais antigas da cidade, como a fortaleza de São Sebastião, as igrejas de Santo Inácio, do Colégio Jesuíta, e de São Sebastião do Castelo, antiga catedral metropolitana, além do Observatório Nacional de onde se realizavam os estudos de astronomia no Brasil. O morro guardava mistérios da cidade, como a lenda do tesouro escondido dos jesuítas, além das chamadas "casas de pretos" (como eram conhecidos os terreiros religiosos), o que fazia com que se definisse como um local onde pulsava a memória coletiva da vida urbana.

De um lado da disputa pela retirada ou não do morro, havia aqueles que encaravam a iniciativa como a vitória da "civilização" sobre a "barbárie". Muitas manifestações enfatizavam que a permanência do Castelo significava a persistência de costumes contrários ao ideal civilizatório da modernidade do século XX que tinha a sociedade europeia como modelo principal a ser seguido. O morro, com sua arquitetura e seus espaços de convivência, inscrevia na paisagem urbana carioca a herança colonial que precisava ser superada, o que justificava sua derrubada. Por outro lado, porém, setores da intelectualidade atribuíam a retirada do Castelo a um modelo ultrapassado de ideal cosmopolita da *Belle Époque*, algo que não mais fazia sentido naquele momento de pós-Primeira Guerra Mundial. Somando-se ao grupo de opositores da derrubada do morro, estavam também setores católicos contrários ao progresso urbano e industrial que maculava as tradições sociais. Desse modo, o debate social contrapôs o antigo e o novo, o tradicional e o moderno.[8]

No embalo dos investimentos em torno da data cívica de 1922 e a expectativa de atração de grande público, muitos empreendimentos foram levados a cabo, renovando a vida urbana do Rio de Janeiro. Alguns, inclusive, que se tornaram marcos turísticos e cartões postais da cidade, a exemplo dos hotéis Glória (inaugurado em setembro de 1922) e Copacabana Palace (inaugurado em agosto de 1923). Na inauguração do Hotel Glória, erguido no pé do outeiro à beira-mar, tudo afirmava a sua modernidade:

> O hotel Glória é todo construído de cimento armado. Tem uma rede telefônica própria. O seu corpo de empregados é de 250 pessoas, sendo nada menos de 17 os cozinheiros. (...) Em

[8] MOTTA, Marly da Silva. **A nação faz 100 anos**: a questão nacional no Centenário da Independência. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1992.

cada andar do prédio funciona um relógio elétrico, por sua vez regulado por um cronômetro central e principal instalado no pórtico. (A INAUGURAÇÃO do pomposo Hotel Glória. **O Jornal**, Rio de Janeiro, 1 set. 1922.)

Os elementos que melhor expressavam o investimento em um espaço moderno e luxuoso foram apresentados na notícia que anunciava a inauguração do hotel a tão poucos dias da data da abertura da Exposição Comemorativa. Cimento armado (solidez, engenharia), rede telefônica e relógio elétrico hoje podem parecer triviais, mas naquela época eram marcas de distinção moderna. Um local à altura da festa que se realizaria e do melhor que havia na época em que o hotel iniciava as atividades. A matéria dizia ainda ser este o maior hotel da América do Sul, outro dado importante para se considerar a imponência do hotel e, por consequência, da cidade que o abrigava.

Outro empreendimento digno de nota e que teve execução iniciada em 1922 foi a estátua do Cristo Redentor, que, uma vez pronta, em 1931, tornaria o alto do morro do Corcovado um dos principais cartões-postais da cidade e, até mesmo, do país. Sua importância foi registrada na revista *A Exposição de 1922*, em seu terceiro número, do mês de setembro, que destacava ainda a excursão oferecida às delegações estrangeiras para visitar o local onde a estátua seria erguida. Essa associação evidencia com clareza que a Exposição Internacional do Centenário da Independência do Brasil acompanhava um processo de transformação urbana do Rio de Janeiro que não se orientava para a sacralização do passado; ao contrário, buscava antecipar o futuro, contribuindo para afirmar a cidade como expressão da modernidade.

Entre passado e futuro

A Exposição Internacional do Centenário da Independência do Brasil traduziu a superação do ambiente social de conflito e violência da Primeira Guerra Mundial que chegou ao fim quando a epidemia da gripe espanhola se alastrou pelo mundo e atingiu o Brasil com força, instalando a sombra do luto e da tristeza em todas as partes.[9]

No dia seguinte à inauguração da Exposição Internacional do Centenário de 1922, os jornais da capital falavam, em polvorosa, de todas as maravilhas vistas durante todo o dia anterior. O acontecimento se tornou a grande notícia, ultrapassando o interesse pela história nacional. Diariamente, vários órgãos da imprensa divulgavam a programação do dia e faziam resenhas de acontecimentos recentes da Exposição e dos festejos que se faziam sentir em outros lugares: uma nova inauguração, uma presença ilustre, uma nova homenagem pelos estados ou de países com boa relação com o Brasil.

Imagens dos desfiles, de um dos pavilhões; notícia da missa campal ocorrida na praia do Russel, no bairro da Glória; pequenas chamadas de como foi cumprida a extensa programação que marcou a abertura da Exposição; e o destaque ao elemento-surpresa da transmissão dos discursos por alto-falantes instalados na torre do pavilhão das indústrias, com som que alcançava o pavilhão dos estados. Esses eram acontecimentos da ocasião que o jornal *Correio da Manhã* estampava em sua primeira página, no dia seguinte à abertura oficial da Exposição do Centenário, caracterizando o dinamismo do evento de motivo cívico.

---

[9] O Estado Nacional brasileiro declarou guerra à Tríplice Aliança (Alemanha e os Impérios austro-húngaro e turco-otomano), nos momentos finais do conflito internacional que se estendeu de 1914 a 1918. Sua principal ação militar foi o envio de uma divisão naval para colaborar no patrulhamento da costa ocidental africana que foi gravemente atingida por um surto da gripe espanhola no Senegal, ocasionando muitas baixas. Apenas dez anos depois, os restos mortais de 156 soldados brasileiros foram transladados para encontrar seu destino no Mausoléu aos Mortos da Divisão Naval em Operações de Guerra - DNOG, inaugurado solenemente em 1928, no Cemitério São João Batista, na cidade do Rio de Janeiro, em que se destaca a escultura funerária de Hildegardo Leão Velloso (1899-1966). PIOVEZAN, Adriane & GRASSI, Clarissa. Morte e guerra: o Mausoléu dos Mortos do Brasil na Primeira Guerra Mundial. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 8, 2014, p. 219-236.

Correio da Manhã

ANNO XXII — RIO DE JANEIRO — SEXTA-FEIRA — Largo da Carioca n. 13

FOI HONTEM INAUGURADA OFFICIALMENTE A EXPOSIÇÃO INTERNACIONAL

FORAM PRONUNCIADOS OS DISCURSOS PROTOCOLARES DE INSTALLAÇÃO DO GRANDE CERTAMEN

NA FORMATURA TOMARAM PARTE CONTINGENTES DE MARUJOS INGLEZES, NORTE-AMERICANOS, JAPONEZES, MEXICANOS E PORTUGUEZES

Os aviadores Hinton e Martins chegaram a Port au Prince -- O "Mitre" ficou avariado numa queda na cidade de Paraty

A missa campal, no Russell

OS RAIDS AEREOS

A chegada dos aviadores Hinton e Martins a Port au Prince

O PAVILHÃO ITALIANO

O successo do dia: o telephone alto falante

O grande successo do dia de hontem foi o telephone alto falante. O visitante inadvertido, que transitasse proximo do pavilhão das Industrias, antigo predio do Calabouço, estacava surprehendido. Uma voz bem timbrada, forte, voz de barytono, gritava em inglez bem claro, ninguem sabia de onde:

— One!

— Two!

— Three!

— Four!

Etc., até dez. Os olhos voltavam-se de um lado para o outro. Emfim descobriu-se: era o tephone ha tanto annunciado, ao povo carioca! Realmente, na torre do pavilhão meia duzia de grandes tubos metallicos reproduziam e propagavam as vozes que, para experiencia, se faziam ouvir no pavilhão dos Estados. Meia hora depois, quando a Exposição foi inaugurada, o povo escutou dali os discursos que foram trocados e os hymnos que as orchestras executaram.

Capa do jornal *Correio da Manhã* do dia 8 de setembro de 1922.

No bojo dos festejos, a Ciência tinha lugar de destaque sob os holofotes do certame! Eram postos a mostra invenções e inovações nos campos da indústria ou da saúde. A Estatística ganhou pavilhão próprio, para apresentar ao público geral da Exposição os números do Censo realizado em 1920, que, comparado aos anteriores do período republicano (a saber: de 1890 e 1900), é considerado o de maior sucesso, por ter sido mais organizado e rico em detalhes e informações.[10]

A cartografia também ganhou destaque. Em exposição pública, apresentou-se a Carta Geográfica do Centenário, que corresponde ao Mapa ao Milionésimo, caracterizado na época como o "mapa científico" do Brasil. Durante o evento foi exposto ainda o Mapa Sul-Americano, em relevo de madeira de imbuia, com quatro metros de comprimento por três de largura. Em muitas outras situações, tanto nos pavilhões nacionais como estrangeiros, cartas geográficas foram exibidas para contextualizar os produtos em exposição. A estatística e a cartografia, então, afirmavam publicamente seu papel fundamental para que a nação conhecesse a si própria, em dados, números, ciência.

Mas, se por um lado, havia todo o destaque da modernidade e dos avanços da ciência, de outro, as vitrines e mostruários dos pavilhões nacionais na Exposição ainda davam destaque aos produtos das riquezas naturais do país, demonstrando que as bases da sociedade nacional continuavam as mesmas.

[10] Hoje, o palacete erigido para ser o Pavilhão de Estatística abriga – com algumas alterações em sua arquitetura – o Centro Cultural do Ministério da Saúde - CCMS. Da grande estrutura de 2.500 metros montada para a Exposição e seus diversos edifícios, também resistiram até os dias de hoje o Pavilhão do Distrito Federal (onde funciona uma das sedes do Museu da Imagem e do Som - MIS, na Praça XV); o Palácio das Indústrias (prédio do Museu Histórico Nacional - MHN); e a réplica do Petit Trianon que era o pavilhão da França (sede atual da Academia Brasileira de Letras - ABL).

Exposições Universais

As chamadas Exposições Universais eram grandes mostras que ocorriam a cada vez em uma grande cidade e reuniam produtos de vários países com exemplos de tudo aquilo que representava avanço e modernidade no ramo da Ciência, da Arte, da Indústria... Durante essas Exposições, cujos períodos em que estavam abertas coincidiam com comemorações dos calendários nacionais dos países que as abrigavam, ocorriam também congressos científicos, demonstrações de invenções e inaugurações de monumentos. Juntamente com os produtos enviados por cada país, iam também folhetos e/ou livros que propagavam as tantas outras riquezas, e as medalhas e os diplomas recebidos davam credibilidade aos produtos quando estes se colocavam no comércio. A primeira delas ocorreu em 1851, em Londres, passando a ser projetadas como momentos de confraternização entre nações, bem como realizavam espécies de inventários dos mais diversos locais mundo e, ao mesmo tempo em que apreciava o que se apresentava como novidade, também se ansiava para ver o que se apresentava como "exótico".

Pavilhão da Estatística, por Marc Ferrez.

No entanto, esse discurso entusiasmado pela festa contrastava com o ambiente de crise social econômica e política no Brasil daquele ano de 1922.

Economicamente, 1922 foi um ano de alta na inflação, que andou junto com uma crise fiscal e uma crise na exportação de café.[11] No fim da década, o quadro se agravaria com a crise financeira internacional de 1929 e a consequente crise da dívida externa do Brasil. Não há como deixar de considerar, também, que a nova onda de reformas urbanas da capital federal, bem como a montagem da própria Exposição do Centenário, requereu investimentos altos da parte dos cofres públicos. Não é de se espantar, portanto, que essa crise econômica tenha contribuído para que oligarquias regionais não ligadas à produção e exportação de café, somadas aos setores médios urbanos, passassem a reivindicar maior presença e influência política nos rumos do governo federal.

As eleições presidenciais de março de 1922 atiçaram as fissuras da ordem política vigente. Ainda em 1921, o movimento da Reação Republicana foi lançado em torno da candidatura de Nilo Peçanha (1867-1924) para Presidente da República e J. J. Seabra (1855-1942) para Vice-Presidente, promovendo uma campanha de ampla mobilização social, principalmente nos centro urbanos, e colocou em evidência uma pauta que combinava: crítica à ordem federalista afirmada no controle dos grandes estados, diga-se Minas Gerais e São Paulo, em detrimento das outras unidades da federação; reivindicação de maior autonomia para o Legislativo; e a defesa da valorização do papel social dos militares. A campanha assumiu feição popular inédita com propaganda política baseada em comitês locais de mobilização de eleitores e com a presença dos candidatos que viajaram por todo o país em busca de votos, o que era prática incomum na época. O esforço geral, porém, não garantiu a vitória da oposição nas eleições de março de 1922, que terminaram com a vitória de Artur Bernardes (1875-1955) para Presidente e Urbano Santos para Vice-Presidente. Com a morte de Urbano

[11] FRITSCH, Winston. 1922: a crise econômica. In: **Estudos Históricos.** Rio de Janeiro, 1993. vol. 6, n. 11. p. 3-8, Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1947/1086. Acesso em: set. 2021.

Santos (1859-1922), no mês de maio, muito antes da posse, novas eleições para Vice-Presidente foram realizadas em agosto de 1922, resultando na eleição de Estácio Coimbra (1872-1937).

Nesse quadro eleitoral disputado, os resultados foram questionados por grupos de jovens oficiais militares reunidos em torno do Clube Militar, sob a direção do ex-Presidente Hermes da Fonseca (1855-1923), o que levou a uma ação repressiva conduzida pelo Ministro da Guerra, João Pandiá Calógeras (1870-1934), que, como primeiro civil a ocupar o cargo, traduziu o desprestígio político dos militares, culminando na prisão do ex-Presidente da República. Em consequência, em 5 de julho de 1922 eclodiu a Revolta do Forte de Copacabana, no Distrito Federal, quando, diante da dura reação militar das forças governistas, os insurgentes não conseguiram resistir, levando a um número incerto de baixas fatais. Certo é que nos anos seguintes se configuraria o que veio a ser chamado de Movimento Tenentista, que é associado ainda à Revolta Paulista e à Comuna de Manaus, ambos ocorridos em 1924, e à Coluna Miguel Costa-Luís Carlos Prestes, entre 1925-1927.

Mesmo não sendo vitorioso, esse último movimento se tornou importante nacionalmente por ter percorrido cerca de 25 mil quilômetros do território brasileiro, do Sul ao Nordeste, passando pelo Centro-Oeste, conscientizando politicamente a população do interior do país, denunciando a injustiça social e projetando a liderança de Luís Carlos Prestes (1898-1990), que se tornaria, nas décadas seguintes, o nome mais popular do movimento comunista no Brasil.

Federalismo no Brasil

Nossa primeira Constituição republicana foi resultado do Congresso Constituinte ocorrido entre os anos 1890 e 1891 e no qual foram extinguidas as principais instituições que sustentavam a monarquia brasileira, tais como o caráter vitalício do Senado, o Poder Moderador e o Conselho de Estado. No lugar dessa estrutura centralizadora, foi instituído o sistema presidencialista organizado sob a forma federalista. A partir, então, desse novo modelo de governo, o poder dos estados (antigas províncias) foi consideravelmente ampliado, passando a ter leis próprias, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição; por sua vez, seus governantes (os chamados Presidentes estaduais) passaram a ser eleitos pelo voto direto.

A Constituição de 1891 foi, portanto, a base da Primeira República brasileira e cujo pilar se consolidava na chamada “política dos governadores”, que consistia na garantia da ampla autonomia dos grupos oligárquicos estaduais em troca do apoio político de suas bancadas ao governo federal no Congresso, o que acabou gerando um controle de determinados grupos na vida política brasileira. Nessa disputa, aos estados com menor força política restavam as margens.

A década de 1920 acaba por marcar a concentração das insatisfações com esse modelo de governo. Nas eleições presidenciais de 1922, estados com representação política mediana – como Pernambuco, Rio Grande do Sul, Bahia e Rio de Janeiro – uniram-se contra a hegemonia de Minas Gerais e São Paulo, que vinham revezando a chefia do Poder Executivo.

O sistema entrava em crise e se cobrava maior independência do Poder Legislativo frente ao Executivo, bem como o fortalecimento das Forças Armadas e ainda direitos ao proletariado. Havia uma forte pressão pela reformulação da Constituição de 1891, onde muitos defendiam a ampliação dos poderes da União como forma de barrar as ações e forças dos grupos regionais. Em 1926 se consolidou a Emenda Constitucional, que alterou seis artigos da Constituição de 1891 e ia ao encontro dessa perspectiva de fortalecimento do governo federal.

Revolução de 1930

Nas eleições de março de 1930, o candidato governista Júlio Prestes (1882-1946) ganhou a disputa com a candidatura de Getúlio Vargas (1882-1954), reunida em torno da articulação política da Aliança Liberal. Ao questionar a validade dos resultados, as forças de oposição se articularam em torno do movimento que conduziu a mudança do controle político do Estado e que ficou caracterizado como a Revolução de 1930. As ações de impedir a posse do Presidente eleito e derrubar o governo de Washington Luís (1869-1957) objetivavam a reformulação do sistema político vigente. O movimento encontrou seu estopim no assassinato de João Pessoa (1878-1930), então Presidente do estado da Paraíba e candidato derrotado à Vice-Presidência na chapa da Aliança Liberal liderada por Vargas. Assim, em outubro daquele ano, sob a liderança de Vargas, iniciou-se a movimentação de forças no Rio Grande do Sul, Minas Gerais e na Paraíba. Exigiu-se, então, a renúncia de Washington Luís e, diante de sua negativa, o palácio da Guanabara foi cercado e o Presidente deposto e conduzido ao exílio. Formou-se, então, uma Junta Provisória que acabou por transmitir o poder a Getúlio Vargas, encerrando a época da Primeira República e marcando o início do que ficou conhecido como Era Vargas.

No processo político, destacou-se o grupo dos oficiais militares do movimento tenentista, que representava a defesa da centralização do poder e a implantação de reformas sociais. Entre os tenentes, porém, Luís Carlos Prestes (1898-1990) decidiu não participar do movimento de ruptura política por acreditar que a troca de pessoas à frente do governo, somente, não era o suficiente para atender às demandas dos brasileiros. É quando se inicia sua aproximação com a esquerda, que o levará a entrar no PCB em 1934.

Ocorre que poucas semanas depois das eleições presidenciais, em março de 1922, foi fundado o Partido Comunista do Brasil - PCB, em congresso realizado na cidade de Niterói, então capital fluminense. Três meses depois, em junho do mesmo ano, o PCB foi oficialmente fechado, passando a atuar na ilegalidade. Em 1927, o partido volta a ser reconhecido legalmente por poucos meses, mas é nesse ano que define a construção das bases da organização do sindicalismo comunista. No ano seguinte, em 1928, foi oficialmente criado, em São Paulo, o Bloco Operário Camponês - BOC, que encontraria expressão em outras capitais do país. O grupo político era vinculado ao PCB e tinha objetivo de se transformar em partido político, mas terminou sendo extinto após as eleições presidenciais de março de 1930. Nessa altura, em busca de alianças políticas, iniciaram-se os primeiros contatos com Luís Carlos Prestes, ainda exilado na Bolívia. O que importa frisar, portanto, é que na década de 1920, o movimento comunista no Brasil lançou as bases de sua estruturação.

Nesse ambiente de tensão política, o governo Artur Bernardes foi dominado pela repressão política e pelo estado de sítio. Foi, porém, durante seu governo que a ocorreu a construção e inauguração da nova sede da Câmara de Deputados, projetando simbolicamente o Poder Legislativo na cena social. É verdade, que foi ainda antes de seu governo que todo o processo havia se organizado. Foi por meio de lei de 6 de dezembro de 1921 que os recursos foram liberados para a construção das casas do Congresso Nacional, o que resultou na construção do novo edifício da Câmara de Deputados, que estava instalada provisoriamente na Biblioteca Nacional devido às condições precárias do edifício colonial da Cadeia Velha que desde 1824 era a sede oficial da casa legislativa. No ano do Centenário da Independência, a demolição do edifício histórico e o lançamento da pedra fundamental da obra, em 19 de junho de 1922, fizeram da memória nacional motivo de celebração do futuro, destruindo o vestígio do passado encarnado no antigo prédio da Cadeia Velha.

O novo edifício foi erguido de acordo com o projeto dos arquitetos Archimedes Memoria (1893-1960) e Francisque Couchet, do escritório técnico Heitor de Mello, que também havia sido aprovado em concurso no ano de 1921. Vizinho do antigo Paço Imperial, que na época servia de sede do Correios e Telégrafos, a nova sede da Câmara de Deputados teria 3 mil metros de área coberta, com cinco pavimentos, correspondendo a 45m de altura até o topo de sua cúpula. Todos os estados foram convocados a contribuir com a grande obra pública que estava destinada a ser um símbolo do Poder Legislativo. Um Conselho de Belas Artes foi criado para selecionar os artistas que contribuiriam com a ornamentação do prédio oficial. No plano simbólico, a arquitetura narrativa repetia a leitura de que a Independência e a República se relacionavam pela integração dos conjuntos escultóricos que encimavam a fachada principal no edifício monumental. Nas palavras da época, dizia-se:

> A Independência e a República deram ao Brasil o Poder Legislativo: para que a Autoridade e a Liberdade se apoiem na Lei; para que à sombra da Lei se desenvolvam a Agricultura, o Comércio, a Viação e a Indústria; para que, em base sólida, sob a proteção do Direito, que é Força e Verdade, se estabeleça a Ordem, e sob a égide da Paz, que ampara o Trabalho e a Prosperidade, assente o Progresso". (LIVRO do Centenário da Câmara dos Deputados, Empresa Brasil Editora, 1926. Vol. Especial, p.94)

A estátua de Tiradentes, erguida no largo diante do palácio legislativo, completaria o conjunto simbólico, reunindo às representações do passado e alegorias em escultura a figura do protomártir da Independência do Brasil, cujo destino passou pela Cadeia Velha, de onde saiu do cárcere para a forca. Terminada a construção da nova sede da Câmara dos Deputados, mesmo com a ausência do Presidente da República Artur Bernardes, no dia 6 de maio de 1926, ocorreu a inauguração em clima de grande festa cívica, justamente no ano do centenário da afirmação do Poder Legislativo no Brasil, cujas atividades se estabeleceram com continuidade em 1826, na época do Primeiro Reinado, quando se completava o processo de reconhecimento do Estado Nacional do Brasil.

Se o Presidente Artur Bernardes faltou na solenidade de inauguração da nova sede da Câmara de Deputados, coube a ele reunir simbolicamente a imagem da Presidência da República aos militares por meio da criação da guarda solene dos *Dragões da Independência*, nome pelo qual passou a ser conhecido o 1º Regimento de Cavalaria de Guardas, do Exército Brasileiro. A estreia pública da guarda presidencial ocorreu em 7 de setembro de 1926, e, considerando sua missão de guarnecer a Presidência, foi alterado o trajeto do tradicional do desfile militar do dia da Independência nacional que deixou de se realizar no parque da Quinta da Boa Vista, no bairro de São Cristóvão. O novo trajeto tinha como ponto de partida a Avenida das Nações, centro da Exposição Internacional do Centenário da Independência do Brasil de 1922, estendendo-se pela Avenida Beira-Mar para seguir em direção ao Palácio do Catete, sede da Presidência da República. O desfile do grupamento militar assumiu feição teatral, considerando seu uniforme galante inspirado na Imperial Guarda de Honra em que se destaca o capacete dourado com penacho. Toda a imprensa noticiou a novidade, estampando fotografias da tropa solene. Nesse caso, fica evidente que o uso do passado servia para reunir as forças armadas à imagem da Presidência da República, constituindo um elo político sustentado na memória da Independência nacional.

Palácio Tiradentes, 7 de maio de 1926.

A história parecia ser uma referência incontornável do Brasil da década de 1920. Em 15 de novembro de 1926, ocorreu a posse no novo Presidente Washington Luís (1869-1957), político e advogado, mas reconhecido como historiador, sócio efetivo do Instituto Histórico de São Paulo desde 1903 e autor de *A capitania de São Vicente*, cuja primeira edição em livro é do ano de 1918.

A arte moderna em aberto

No momento em que a memória nacional foi colocada no centro do pensamento nacional, a preservação do patrimônio cultural se tornou objeto de atenção no Brasil da década de 1920 encontrando nos museus históricos o seu espaço de institucionalização.

No Rio de Janeiro, o Presidente Epitácio Pessoa decretou a criação do Museu Histórico Nacional, em 12 de outubro de 1922, nomeando o escritor cearense Gustavo Barroso (1888-1959) como primeiro Diretor. A instituição seria instalada em duas salas do Pavilhão das Grandes Indústrias da Exposição do Centenário, tendo ao longo dos anos ocupado todo o complexo do antigo Arsenal de Guerra de origem colonial. A iniciativa de criação de um museu público federal dedicado à história encontrou seu correlato privado na iniciativa do advogado e colecionador Alfredo Ferreira Lage (1865-1944) que na cidade mineira de Juiz de Fora inaugurou, em homenagem à memória de seu pai, o Museu Mariano Procópio em 23 de junho de 1921. Na mesma época, o Museu do Ipiranga, em São Paulo, ganhou seu perfil de museu histórico com a reforma conduzida pelo seu segundo Diretor, o historiador Afonso d'Escragnolle Taunay (1876-1958), idealizador do programa decorativo do edifício-monumento, criado no século XIX para celebrar a memória do Grito do Ipiranga, que consagrou a memória da data histórica de 7 de setembro de 1822. No ano seguinte, sob a iniciativa de Taunay, seria criado ainda o Museu Republicano da Convenção de Itu, inaugurado no cinquentenário da convenção republicana ocorrida em Itu a 18 de abril de 1873. Em comparação aos dois primeiros museus, os museus paulistas se distinguem pela narrativa histórica que enfatiza o protagonismo regional no processo de construção nacional.[12] No entanto, os museus procuravam tornar visível a nação por meio da exposição das peças de suas coleções, mobilizando razão e emoção de acordo com uma concepção de história com objetivos cívicos e patrióticos, que demarcava uma certa noção de patrimônio cultural capaz de afirmar a singularidade nacional.[13]

De outro lado, o momento da comemoração da Independência nacional proporcionou a ocasião para interrogar os sentidos da arte nacional. Logo no início do ano, realizou-se a *Semana de Arte Moderna de* 1922, no Theatro Municipal de São Paulo, entre os dias 13 e 17 de fevereiro, com uma programação que previa saraus e sessões lítero-musicais noturnas, além de uma exposição de pintura e escultura de artistas brasileiros no saguão do Theatro, em que despontava a pintura de Di Cavalcanti (1897-1976), um dos mentores principais do evento, além das pinturas de Vicente do Rego Monteiro (1899-1970), John Graz (1891-1980) e Ismael Nery (1900-1934), a gravura de Oswaldo Goeldi (1895-1861) e a escultura de Celso Antonio (1896-1984) e Victor Brecheret (1894-1955), sem deixar de comentar o protagonismo feminino da obra da pintora Anita Malfatti (1889-1964). Na altura, todos eram nomes de jovens artistas atuantes e cuja obra aumentava presença no mercado de arte ainda que buscando a consagração da crítica de arte.

Mesmo sob o patrocínio da elite cafeeira paulista, o evento foi organizado por um grupo de intelectuais e artistas que defendiam a ruptura com a tradição em favor do moderno, opondo "passadismo" e "futurismo".[14] Desse modo, sob a inspiração das vanguardas europeias, colocavam sob

---

[12] BREFE, Ana Cláudia Fonseca. História Nacional Em São Paulo: O Museu Paulista Em 1922. **Anais do Museu Paulista:** História e Cultura Material. V. 10, n. 1, jan. 2003. p. 79-103. Disponível em: https://www.scielo.br/j/anaismp/a/86LxPypVkMkQFc6trq5FWFz/?lang=pt. Acesso em: ago. 2021.

[13] ALVES, Moema. Do privado ao público: noções de História e constituição de acervos no início da República. In: BRANDÃO, Angela; TATSCH, Flavia Galli; DRIEN, Marcela (Org.). **Política(s) na História da Arte**: redes contextos e discursos de mudança. Bragança Paulista: Margem da Palavra, 2017, p. 242.

[14] GONÇALVES, Marcos Augusto. **1922:** a semana que não terminou. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

crítica tendências da literatura e da poesia simbolista e parnasiana, assim como do academicismo das belas artes. Por meio da crítica literária e artística, elaborava-se uma representação da brasilidade modernista.[15]

A cobertura na imprensa local foi dividida entre os que apoiavam e elogiavam a iniciativa e aqueles que criticavam duramente o movimento. Nacionalmente, a repercussão da Semana foi abafada pela própria celebração do Centenário na capital federal. Foi a partir da década de 1940 e com a consagração de uma segunda geração de modernistas que a releitura do movimento é promovida, passando a tratá-lo como um dos eventos mais importantes e decisivos para os rumos da cultura nacional, que se definia pelo rompimento com o que veio antes e afirmação da criação autêntica com traços que traduziam a singularidade nacional. Em certa medida, essa leitura vem sendo colocada em questão pela historiografia mais recente, confrontando a memória do movimento modernista e demonstrando a pluralidade dos projetos de arte moderna e sentidos de modernidade.[16]

O certo é que a Semana de Arte Moderna de 1922 não representou a única referência artística em São Paulo. Na altura, o circuito paulista de arte se caracterizou pela divisão entre tendências e linguagens artísticas concorrentes. Assim, Palácio das Indústrias, em São Paulo, de 7 de setembro a 9 de outubro de 1922, realizou-se a *I Exposição Geral de Belas Artes*. Trata-se da primeira mostra organizada pela *Sociedade Paulista de Belas Artes* e que tinha intenção animar o mercado de arte, oferecendo uma alternativa para promoção de artistas, inclusive os excluídos dos salões paulistanos. O júri do salão foi composto pelo escultor Amadeu Zani (1869-1944), o pintor Enrico Vio (1874-1960), o arquiteto Ricardo Severo (1869-1940) e o pintor e desenhista Wasth Rodrigues (1891-1957).

A Exposição não foi tão noticiada pela imprensa local como queriam seus organizadores, mas o objetivo de reunir artistas de diferentes gerações e proporcionar espaços e ambientes de criação e divulgação de suas obras foi exitoso. Assim, a criação de pintores consagrados na época, como Oscar Pereira da Silva (1867-1939), Pedro Alexandrino (1856-1942) e Bertha Worms (1868-1937), foi reunida a obras de artistas como Waldemar Belizário (1895-1983) e Helena Pereira da Silva (1895-1966) – filha de Oscar Pereira da Silva –, por exemplo, que representavam a nova geração do mesmo modo que Anita Malfatti e Tarsila do Amaral (1886-1973). Aliás, apenas as obras das duas pintoras foram poupadas pela crítica de arte que representou o ponto de vista modernista publicada na recém-lançada ***Revista Klaxon.***[17] Ainda que não sugerissem uma ruptura nos moldes propostos pelos modernistas, o grupo da *Sociedade Paulista de Belas Artes* desafiava a centralidade do sistema de arte na capital federal, favorecendo uma produção artística com maior identidade com São Paulo, suas tendências e seu modo de vida. A mostra, porém, indicava bem como a arte no Brasil da década de 1920 apresentava diferentes vertentes que não faziam mais questão de reafirmar a tradição.

No Rio de Janeiro, por sua vez, quase no fim do ano, a 13 de novembro de 1922, no contexto das comemorações do Centenário da Independência nacional, no edifício da Escola Nacional de Belas Artes - ENBA, inaugurou-se a Exposição de Arte Retrospectiva e Contemporânea. A ocasião foi marcada pela apresentação do busto em bronze de Epitácio Pessoa, que finalizava seu mandato como Presidente da República. Seguindo o exemplo do salão nacional promovido pela instituição de ensino artístico, a Exposição reuniu as obras de artistas brasileiros a de artistas estrangeiros, especialmente belgas. A comemoração cívica representou assim uma oportunidade única para os mundos da arte do Brasil. Na abertura do certame, o Diretor da ENBA, o pintor João Batista da Costa (1865-1926), discursou dizendo:

[15] JARDIM, Eduardo. **A brasilidade modernista**: sua dimensão filosófica. 2. ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio-Ponteio, 2016.

[16] COELHO, Frederico. **A semana sem fim**: celebrações e memória da Semana de Arte Moderna de 1922. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2012.

[17] MARCONDES, Ana Maria Barbosa de Faria. **Travessia periférica:** a trajetória do pintor Waldemar Belisário: um estudo sobre a desconstrução do cenário artístico paulista. 2006. 177 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3754. Acesso em: 13 set. 2021, p. 31-32.

A Escola Nacional de Belas Artes, que, além da direção do ensino artístico, tem o encargo de guardar o nosso único Museu de Arte, não podia deixar de participar, destacadamente, da comemoração do Primeiro Centenário da nossa independência política.

Iludem-se os que pensam que, aqui dentro, vivemos unicamente no cumprimento das exigências burocráticas; aqui sempre palpitou a grande preocupação pelo desenvolvimento das artes plásticas em nossa país, trabalho feito sem alarde, mas com perseverança, com convicção de quem coopera realmente para o engrandecimento do nosso querido Brasil. (EXPOSIÇÃO de arte retrospectiva e contemporânea. *O Jornal*, Rio de Janeiro, 14 nov. 1922, p. 3.)

Um discurso de defesa da atuação da escola e do seu caráter nacional, sem dúvida. Em suas palavras, a escola e o museu que ela abrigava tinham destacado papel no "engrandecimento" do país, evocando, assim, a ideia do progresso e sua relação com as artes. Seguindo os padrões de organização das exposições gerais organizadas pela escola, esta "retrospectiva" também teve suas medalhas e premiações. Assim, em dezembro daquele ano, o pintor Eliseu Visconti (1866-1944) foi agraciado com a medalha de ouro por apresentar os melhores trabalhos da Exposição e Samuel Martins Ribeiro (1896-1949) ganhou o prêmio de viagem da seção de escultura. Batista da Costa recebeu, ainda, um voto de louvor sugerido por Raul Pederneiras, professor da mesma instituição, pelo empenho e dedicação na realização do evento e desempenho na direção da escola.

A Exposição de Arte Retrospectiva e Contemporânea não ganhou tanto destaque na imprensa, possivelmente mais preocupada em noticiar diariamente os acontecimentos da grande Exposição Internacional do Centenário. Contudo, no dia seguinte à inauguração, o *Jornal do Comércio* registra uma breve apresentação do que se via exposto:

Na Exposição de Arte Retrospectiva figuram trabalhos da antiga missão artística francesa, tais como quadros de Debret, Taunay e outros, a maquete da batalha de Riachuelo, de Victor Meirelles; os bronzes "Santo Estevão" e "A Faceira", de Rodolpho Bernardelli; um curioso lavago [*sic*] monumental, dos tempos coloniais; um bronze simbólico de Almeida Reis "O Rio

Escola Nacional de Belas Artes, Rio de Janeiro.

> Paraíba"; vários bustos do Professor Corrêa Lima; a coleção de medalhas de chefes de Estado do Brasil desde Pedro I; a maquete do monumento a Pedro I, de Rocher [*sic*]; várias as vistas panorâmicas do Rio, de Victor Meirelles; a maquete da batalha dos Guararapes; quadros de Amoêdo, Visconti, Baptista da Costa, Chambelland, e de tantos outros; mármores de Corrêa Lima. (EXPOSIÇÃO de Arte Retrospectiva e Contemporânea. ***Jornal do Commercio***, Rio de Janeiro, 14 nov. 1922, p. 4.)

Como a própria presença da palavra "retrospectiva" no nome da Exposição já apontava, a Comemoração do Centenário da Independência nacional pela ENBA oferecia a oportunidade para apresentar uma narrativa sobre o desenvolvimento da atividade artística no Brasil, ratificando o marco da Missão Artística Francesa, de 1816, para a partir daí apresentar a produção da antiga Academia Imperial de Belas Artes e da Escola Nacional de Belas Artes. O período colonial anterior era representado apenas por um objeto sem muita clareza na descrição do jornal.

O quadro das três exposições de arte realizadas naquele ano do Centenário da Independência nacional, em 1922, apresenta as distintas formas de exibir e abordar a criação artística nacional. Postas em comparação, revelam várias formas de tratar a comemoração cívica, traduzindo modos diferentes de abordar passado, presente e futuro. A ênfase na atualidade da ruptura, no caso da Semana de Arte Moderna de São Paulo, distinguia-se do diálogo de gerações artísticas proposto pela Exposição Geral de Belas Artes em São Paulo, e contrastava com a exaltação de uma matriz histórica da arte no Brasil da Exposição de Arte Retrospectiva do Rio de Janeiro. Ao lado disso, é evidente que o quadro de pluralidade de programas artísticos se entrecruzava com o processo de afirmação de autonomia regional de São Paulo como centro de institucionalização da criação artística, o que estava posto pela organização da Sociedade Paulista de Belas Artes, assim como pela promoção da Semana de Arte Moderna. O movimento modernista, aliás, seria um canal para a promoção dos regionalismos na arte do Brasil, o que se afirmou ao menos em torno do ***Manifesto Regionalista***, que tem a marca da liderança intelectual de Gilberto Freyre (1900-1987) e a organização do Congresso Regionalista realizado em fevereiro de 1926, em Recife, Pernambuco. Além disso, o ***Manifesto da Poesia Pau-Brasil***, de 1924, sob a liderança de Oswald de Andrade (1890-1954), e a constituição do grupo que publicou o ***Manifesto Nhengaçu Verde-Amarelo***, em 1929, em que despontavam os poetas Menotti del Picchia (1898-1988) e Cassiano Ricardo (1894-1974), ao assumirem a antropofagia e o primitivismo como motivos modernistas contribuíram para legitimar inovações formais que sem apego a reificação da tradição buscaram inspiração na diversidade étnica do Brasil. Importa frisar que, em cada uma das realizações, a história servia como parâmetro para a reflexão sobre a arte nacional. Contudo, fica evidente que, na década de 1920, os mundos da arte estavam abertos à diversidade de programas artísticos que disputavam a condição de moderno, colocando o Brasil em questão. ●

Referências

ÁLBUM da cidade do Rio de Janeiro: comemorativo do 1º Centenário da Independência do Brasil, 1822-1922. Rio de Janeiro: Prefeitura do Distrito Federal, 1922.

ALVES FILHO, Ivan. **Os nove de 22**: O PCB na vida brasileira. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2021.

ALVES, Moema. Do privado ao público: noções de História e constituição de acervos no início da República. In: BRANDÃO, Angela; TATSCH, Flavia Galli; DRIEN, Marcela (Orgs,). **Política(s) na História da Arte**: redes contextos e discursos de mudança. Bragança Paulista, SP: Margem da Palavra, 2017.

AMARAL, Aracy. **Artes Plástica na Semana de 22**. São Paulo: Editora 34, 1998.

ARRUDA, Maria Arminda Nascimento. Modernismo e regionalismo no Brasil: entre inovação e tradição. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 23, n. 2, p. 191-212, nov. 2021.

BARBUY, Heloisa; WITTER, José Sebastião (Org.). **Museu Paulista**: um monumento no Ipiranga (História de um edifício centenário e de sua recuperação). 1. ed. São Paulo: Fiesp, 1997. v. 1. Disponível em: http://www.mp.usp.br/sites/default/files/arquivosanexos/um_monumento_no_ipiranga_parte_2.pdf. Acesso em: ago. 2021.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992. (Biblioteca Carioca, v. 1).

BREFE, Ana Cláudia Fonseca. História nacional em São Paulo: o Museu Paulista em 1922. **Anais do Museu Paulista**: História e Cultura Material. V. 10, n. 1, jan. 2003. p. 79-103. Disponível em: **https://www.scielo.br/j/anaismp/a/86LxPypVkMkQFc6trq5FWFz/?lang=pt**. Acesso em: ago. 2021.

______. **O Museu Paulista**: Affonso de Taunay e a memória nacional (1917-1945). São Paulo: Unesp; Museu Paulista, 2005.

CALABRE, Lia. **A era do rádio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

COELHO, Frederico. **A semana sem fim**: celebrações e memória da Semana de Arte Moderna de 1922. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2012.

FERNANDES, Caroline. **O moderno em aberto**: o mundo das artes em Belém do Pará e a pintura de Antonieta Feio. 1. ed. Belém: IAP, 2013.

FRITSCH, Winston. 1922: a crise econômica. In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, 1993. vol.6, n. 11. p.3-8, Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1947/1086. Acesso em: set. 2021.

GONÇALVES, Marcos Augusto. **1922**: a semana que não terminou. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

JARDIM, Eduardo. **A brasilidade modernista**: sua dimensão filosófica. 2. ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio-Ponteio, 2016.

KNAUSS, Paulo; ALVES, Moema. Guilherme Guinle: arte e colecionismo no Brasil da primeira metade do século XX. In: Ana Cavalcanti; Marize Malta; Sonia Gomes Pereira. (Org.). **Coleções de arte**: formação, exibição, ensino. 1. ed. Rio de Janeiro: Rio Books, 2015, p. 223-232.

KESSEL, Carlos. **A vitrine e o espelho**: o Rio de Janeiro de Carlos Sampaio. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - Secretaria Municipal de Cultura, 2001.

______. **Arquitetura neocolonial**: entre o pastiche e a modernidade. Rio de Janeiro: Jauá, 2008.

LEVY, Ruth. **Entre palácios e pavilhões**: arquitetura efêmera da Exposição Nacional de 1908. Rio de Janeiro: Editora EBA-UFRJ, 2008.

______. **A Exposição do Centenário e o meio arquitetônico carioca no início dos anos 1920**. Rio de Janeiro: Editora EBA-UFRJ, 2010.

LIVRO do Centenário da Câmara dos Deputados. Empresa Brasil Editora, 1926. Vol. Especial

MAGALHÃES, Aline Montenegro; BEZERRA, Rafael Zamorano. **90 anos do Museu Histórico Nacional em debate**. Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 2014.

MARCONDES, Ana Maria Barbosa de Faria. **Travessia periférica:** a trajetória do pintor Waldemar Belisário: um estudo sobre a desconstrução do cenário artístico paulista. 2006. 177 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3754. Acesso em: 13 set. 2021.

MOTTA, Marly da Silva. **A nação faz 100 anos**: a questão nacional no Centenário da Independência. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1992.

PEREIRA, Margareth da Silva. *A Exposição de 1908 ou o Brasil visto por dentro*. In: **ARQTEXTO 16**. 2010. Disponível em: https://www.ufrgs.br/propar/publicacoes/ARQtextos/pdfs_revista_16/01_MSP.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

PIOVEZAN, Adriane & GRASSI, Clarissa. Morte e guerra: o Mausoléu dos Mortos do Brasil na Primeira Guerra Mundial. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 8, 2014, p. 219-236.

RIBEIRO, Fernanda. **A Exposição Internacional do Centenário da Independência do Brasil de 1922 no processo de modernização da cidade do Rio de Janeiro**. Gestão Universitária, 2020. Disponível em: http://www.gestaouniversitaria.com.br/artigos/a-exposicao-internacional-do-centenario-da-independencia-do-brasil-de-1922-e-a-cidade-do-rio-de-janeiro-suas-representacoes-nas-midias. Acesso em: ago. 2021.

1922 – A estatística pontifica na Exposição do Centenário

O único grande Censo da Primeira República

> Via-se no Império brasileiro, por exemplo, o atraso, o privilégio, a corrupção, quando o Imperador era dos maiores promotores da Arte e da Ciência, quando a nobreza era apenas nominal e não hereditária, quando o índice de moralidade pública era talvez o mais alto da história independente do Brasil.*
>
> Os republicanos, cem anos atrás, fracassaram na tarefa de vender o novo regime, de republicanizar o País. Mas em uma coisa tiveram pleno êxito: em desmoralizar a monarquia perante as camadas educadas. [...] Atacado, o Império revelou-se incapaz de se defender no campo das ideias. O esforço de grandes monarquistas da época, como Joaquim Nabuco, no sentido de combinar monarquia e federação para atender a uma das principais demandas republicanas caiu em terreno árido. **
>
> *José Murilo de Carvalho*

Nelson de Castro Senra

Doutor em Ciência da Informação - UFRJ.

Mestre em Economia - EPGE/FGV-RJ.

Pesquisador e Professor no IBGE (aposentado).

Sócio efetivo do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro - IHGRJ.

Entretanto, no que concerne a atividade estatística nenhum dos novos dirigentes da “restaurada” Diretoria-Geral de Estatística, cometera a leviandade de dizer que nesta seara o Império estivera na “idade da pedra lascada”, ainda que fossem evidentes as muitas dificuldades que enfrentara na produção rotineira das estatísticas gerais, e não ter feito um novo Censo, como fora previsto. Ao contrário, os dirigentes republicanos elogiaram o trabalho realizado e sobremodo a legislação que receberam, dela se valendo à grande. Dessa forma, deram origem a uma tradição de sequência (sempre promovendo renovações), naquele momento reforçada pelo positivismo, que dominaria os primórdios republicanos (mas que não duraria por muito tempo).

A Diretoria-Geral de Estatística seria, num primeiro momento, ampliada em recursos humanos e materiais, e teria substancial aumento salarial. Recriada em 1º de janeiro de 1890, já naquele ano deveria realizar um Censo, ainda que o ambiente não fosse em nada favorável, à falta de normalidade em todo o país, que ainda não digerira por completo a mudança de regime. Por demais, revoltas e mais revoltas foram surgindo, o que ainda mais difi-

---

* * CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**. O imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. P. 26.

** Esse debate é real. In: _____. **Pontos e bordados**. Escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998. P. 349-350.

cultava o trabalho de campo. Noutro aspecto, o novo regime fortalecia a federação – demanda que já circulava ao longo do Império, fortemente centralizado –, pois diante dessa federação fortalecida em contraponto a uma atividade estatística altamente dependente das informações primárias a serem extraídas dos registros administrativos existentes exatamente nas entidades federativas não restava dúvida que logo haveria problemas. E houve, com os estados (as antigas províncias) não respondendo às demandas da repartição estatística federal, de modo que fazer estatísticas rotineiramente tornava-se uma tragédia, deixando enormes vazios. Mesmo o fazer dos Censos decenais era difícil, ainda que esses, por provocarem mobilização sociopolítica, acabavam tendo suporte algo geral, mas não raro esbarravam em contratempos não superáveis.

Diante dessa situação, a atividade estatística na Primeira República não foi nada glamorosa – não obstante o apelo positivista do início, mas que logo decairia – fosse na questão da produção rotineira das estatísticas, fosse na questão da produção censitária, repetiam-se os problemas anteriores. De fato, o Censo de 1890 deixaria muito a desejar, mais ainda o de 1900, e não haveria o de 1910 – mais adiante, por razões de convulsão, não haveria o de 1930 – havendo mesmo, sendo digno dos maiores elogios, o de 1920. Eis o único e grande Censo desses 41 anos iniciais da República, o de 1920, e que seria objeto de grande destaque na Exposição Comemorativa do Centenário da Independência, havida na Capital Federal, em 1922, quando a Diretoria-Geral de Estatística exporia os números do Censo no Pavilhão da Estatística, chamado pela imprensa de Pavilhão da Ciência da Certeza (o que a estatística nunca foi e não é; as estatísticas apenas expressam uma verdade, e sempre dentro de uma fronteira de construção, jamais sendo uma certeza). No contexto desse Pavilhão, o trabalho da Diretoria foi glorificado, e a Estatística foi exaltada como essencial à revelação das realidades de uma nação, como peça fundamental à gestão da coisa pública, e como impulso à gestão da coisa privada. Parecia estar-se no paraíso, mas...

A atividade estatística nesse período começara, em geral, tendo o comando de engenheiros, quase sempre positivistas declarados, contudo, serão os médicos que se diziam demógrafos-sanitaristas, ou demografistas, que darão curso sólido à atividade estatística, com destaque à figura de José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho (que estaria à frente do Censo de 1920). Entre outros, também se destaca Aureliano Portugal, que estaria à frente do Censo de 1906, feito na cidade do Rio de Janeiro, ao tempo de Pereira Passos, sendo esse Censo o marco da modernidade censitária, e que seria a base do Censo de 1910, não realizado, infelizmente. Outro médico envolvido nos debates dessa época foi Hilário de Gouveia, em peleja com Aureliano Portugal, que tanto influenciará na não divulgação do Censo de 1900.

Não obstante essa performance, nada digna, a Diretoria permaneceu em atividade, mas perdeu estrutura, e quadro, e outras benesses, e, a certa altura, se tornou "Diretoria de Serviço", o que não se pode dizer que se tratou de uma simples mudança de nome e de uma simples adequação de organograma (o que logo foi revertido, voltando a ser Diretoria). Há várias razões para sua manutenção, e uma delas terá sido a longa presença, e extraordinária personalidade de Bulhões Carvalho à sua frente, mas há uma outra razão que terá ajudado bastante, qual seja um preceito existente na Constituição de 1891, o § 2º do Art. 28, do Cap. II (similar ao previsto na Seção 2 do Artigo 1 da Constituição estadunidense de 1789, na qual a constituição brasileira foi baseada), que bem terá inibido a extinção da repartição:

> Capítulo II – Da Câmara dos Deputados
>
> Art. 28. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria.
>
> § 1º O número dos deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado.
>
> § 2º Para este fim mandará o Governo Federal proceder, desde já, ao recenseamento da população da República, o qual será revisto decenalmente.

Mesmo que não tenha havido os Censos decenais, como já vimos, daí não havendo atualização da composição da Câmara dos Deputados, não teria sido simples extinguir a repartição de estatística encarregada da re-

alização censitária, em meio às demais estatísticas, a menos de uma mudança da própria constituição, o que não era em nada fácil, até por não ser de interesse das oligarquias.

Enfim, nomes e nomes, Bulhões Carvalho será o destaque desse período. Esteve à frente da Diretoria de início de 1907 ao final de 1909, no governo Afonso Pena, e depois do início de 1915, desde o governo de Wenceslau Brás, até o final da Primeira República, em outubro de 1930, quando da deposição de Washington Luiz. Portanto, quase vinte anos no comando da atividade estatística brasileira, em que a pensou, e lutou o quanto pôde para fazê-la sólida e rotineira, incutindo nas autoridades sua importância e suas peculiaridades. Por suas mãos, ganharia projeção Mário Augusto Teixeira de Freitas, que o tinha por mestre, a quem enviaria para Minas Gerais, como Delegado Censitário, onde, por sua habilidade, acabaria ficando por toda uma década, os anos 1920, de onde traria régua e compasso ajustados à idealização do futuro Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Pintura de Benedito Calixto, de 1893, figurando o golpe militar que derrubou a Monarquia. Naquele momento Deodoro da Fonseca, ao levantar o chapéu, gritou “Viva o Imperador”. Tudo muito patético.

O censo de 1890... grandes expectativas e muitas decepções

Já em 10 de fevereiro, Aristides Lobo seria substituído no Ministério dos Negócios do Interior por Cesário Alvim, e em sua gestão, pelo Decreto n. 331, de 12 de abril seguinte, a Diretoria é reformada, tendo seu quadro reduzido e os vencimentos diminuídos. A euforia durara pouco, e as exigências aumentariam muitíssimo, pois Timóteo da Costa logo declararia que os funcionários da repartição deveriam ter noções de estatística, de economia política, de história e de geografia geral e do país, sem olvidar que eles deveriam ter muito boa formação em matemática. Só não diz que conteúdo essas disciplinas deveriam conter, nem como elas seriam adquiridas, sobremodo as ditas noções de estatística. Não obstante a redução do quadro, o programa de trabalho esboçado é amplíssimo, abrangendo o estado físico, demográfico, econômico, comercial, industrial, político, administrativo, moral e intelectual da República sem, contudo, detalhar tais temáticas. Fica óbvio que não seria em nada fácil produzir tais estatísticas com regularidade, e nem mesmo através dos Censos. Aliás, ainda que no início se dissesse que o Censo de 1890 devesse se guiar pelo regulamento do Censo de 1872, pelo Decreto n. 659, em 12 de agosto, a apenas quatro meses do início das operações, foi-lhe dado um novo regulamento. Tempo super exíguo para as necessárias adequações.[1]

Pelo novo regulamento, a data de referência seria 31 de dezembro, em nada adequada, seja porque era época de natural movimento da população pelas festas de final de ano, seja porque o novo regime ainda não estava devidamente consolidado. Seriam aplicados boletins ou listas de família, sendo afastada a adoção do boletim individual, já recomendada pelo Congresso de Estatística de São Petersburgo (1872), que se via de muito difícil aplicação àquela altura. Pois, em três formulários, 21 temas seriam investigados (em 1872 foram 14 temas), conforme o Art. 4º, o primeiro abordaria os indivíduos, o segundo trataria da família, e o terceiro focaria a sociedade:

> Quanto ao habitante individualmente: [1] o nome, [2] a naturalidade (mencionando o estado e o município quanto ao nacional, o país, a data da chegada ao Brasil e a declaração de ter adotado a nacionalidade brasileira, quanto ao estrangeiro), [3] a idade (indicada pelo número de anos e meses, e, sempre que for possível, pelo ano do nascimento, [4] o sexo, [5] a raça (se branca, preta, cabocla ou mestiça[2]), [6] a filiação (legítima, ilegítima, legitimada, ou se é exposto), [7] o estado civil (solteiro, casado, viúvo ou divorciado), [8] a nacionalidade paterna e materna, [9] os defeitos físicos e aparentes (se cego, surdo-mudo, surdo, idiota ou aleijado), [10] e a residência (se diversa daquela em que for recenseado);
>
> Quanto às relações de família: [11] o ano do casamento, [12] o número de núpcias, [13] o grau de parentesco no [***sic***] casal, [14] o número de filhos (designados o sexo, os defeitos físicos aparentes, quantos vivos e quantos mortos);
>
> Quanto às relações sociais: [15] a nacionalidade, [16] a relação com o chefe da casa, [17 e 18] a habilitação intelectual (se sabe ler e escrever, se tem instrução secundária ou superior, ou se possui título ou diploma científico, literário ou artístico), [19] o culto, [20] a profissão, [21] a renda (da profissão, do emprego ou da propriedade).

Família seria "a pessoa que vive só e sobre si, em uma habitação ou parte de habitação", ou ainda, "um certo número de pessoas, que, em razão de relações de parentesco, de subordinação, de hospedagem ou de simples dependência, vivem em uma habitação ou parte de habitação sob o poder, a direção ou proteção de um chefe, dono ou locatário e com economia comum" (Art. 5º); são os fogos. Ao chefe da família caberia receber, preencher e devolver os boletins de família (Art. 7º § 1º); e, em caso de serem os chefes de família analfabetos, caberia aos re-

[1] Timóteo da Costa foi nomeado em 2 de janeiro de 1891. Em 25 de abril de 1891, cedeu a função a Joaquim José de Campos de Medeiros e Albuquerque. Em 3 de dezembro de 1891, Timóteo da Costa retorna à função. Em 22 de junho de 1893, assume Raul Pompéia, o romancista, extremado florianista, e não há registro exato até quando ficou na função: mas é suposto que saiu quando Prudente de Moraes já sendo Presidente, ele fez um discurso por demais caloroso no enterro de Floriano Peixoto, em 29 de junho de 1895, ficando impossível mantê-lo na função. Mas essa data não confere, pois Mendes da Rocha já estará na função em agosto de 1894 (até agosto de 1901).

[2] Trocava-se "pardo" por "mestiço", explicado adiante, ainda neste capítulo.

censeadores o preenchimento dos boletins (Art. 13);[3] se não os preenchesse, caberia conferi-los.

Em cada paróquia, e, quando dividida, em cada distrito, haveria uma comissão censitária, bem assim, recenseadores (Art. 9º), essa função seria dada a pessoas que "além de saberem ler e escrever corretamente" fossem "inteligentes, ativas, probas e muito conhecedoras da paróquia ou das seções", e por essa função até podiam ser gratificados (Art. 18); as seções seriam divisões das paróquias ou dos distritos, cabendo às comissões censitárias defini-las (Art. 12). Onde houvesse repartições de estatísticas, elas poderiam prestar às comissões censitárias "o auxílio de suas luzes" (Art. 10), mas a orientação definitiva sempre viria da Diretoria. Ao que se sabe, esse auxílio não foi nada efetivo, seja por não haver essas tais repartições, seja por não quererem participar do processo, seja por não terem luzes...

Tendo em mente a data base, 31 de dezembro de 1890, quinze dias antes os boletins seriam distribuídos pelos recenseadores, dez dias depois seriam recolhidos, e, em até cinco dias, seriam postos nas mãos das comissões censitárias (Art. 13), que, ato contínuo, feitas as avaliações de qualidade, os remeteriam à Diretoria, a quem caberia a apuração (Art. 11). O trabalho de campo seria feito em trinta dias; mas não o foi. De fato, anos depois, dar-se-á conta que em alguns estados, houve perdas dos boletins, ainda nas paróquias, antes mesmo de se enviá-los às capitais estaduais e à capital federal, quando também ocorreram extravios; em alguns estados, nem se os aplicou; e, em todos os casos, pior de tudo, a Diretoria nem sempre percebeu de pronto as faltas, ou, se o percebeu, fez cobranças, e, por certo, manteve-se na expectativa de que ainda chegariam, afinal sabia-se da precariedade dos transportes.

O primeiro volume a ser publicado (em 1892) foi o relativo à Comarca de Palmas, estado do Paraná, por demanda explícita do Ministério das Relações Exteriores, em face da chamada Questão de Palmas, que ainda demandaria a intervenção do Barão do Rio Branco, quando ele fosse Chanceler. O segundo, em 1895, já na gestão Mendes da Rocha, será sobre o Distrito Federal, seguido, no final do mesmo ano, do volume de Alagoas que só se justifica por serem Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto naturais daquele estado. Em 1898, ainda saiu uma Sinopse com dados nacionais; teria um quadro por estado, com cinco colunas: municípios, distritos, paróquias, população das paróquias (homens, mulheres, total), população dos municípios. Antes desses quadros, há um quadro geral, para o país, com os números seguintes: 1.024 municípios, 3.236 distritos, 1.883 paróquias; 7.237.932 homens, 7.095.983 mulheres, totalizando 14.333.915 habitantes. Os estados mais populosos eram, em ordem: Minas Gerais (3.184.099 habitantes), Bahia (1.919.802 habitantes), São Paulo (1.384.753 habitantes), Pernambuco (1.030.224 habitantes); todos os demais estados tinham menos de um milhão de habitantes.

Triste balanço: ao cabo de cinco anos, apenas três volumes foram publicados – Comarca de Palmas, Distrito Federal e Alagoas; passados mais três anos ainda sairia uma Sinopse; e seria apenas isso de um total de 45 volumes previstos no plano original de divulgação. Além desses poucos resultados censitários, houve pouco avanço na produção das estatísticas que se queria rotineiras, a serem derivadas dos registros administrativos. Diante dessa situação, os relatórios (e não houve todos os anuais) dos Diretores-Gerais reprisaram dois problemas: primeiro, o não haver o que chamavam de intermediário credenciado da repartição nos estados, com quem ela pudesse dialogar, solicitando informações, na forma da aplicação de formulários; segundo, a resistência dos cidadãos, seja nos órgãos públicos, seja nos domicílios, em atender às demandas da repartição de estatística, donde resultar na solicitação de uma legislação de obrigação em responder às pesquisas estatísticas. Esses problemas não eram novos, nem ficarão velhos, e sempre será difícil enfrentá-los. Quanto a dispor de uma rede de coleta nos municípios, ou conjunto deles, isso só virá com o IBGE; quanto à legislação de obrigação, essa já virá com Bulhões Carvalho, e só terá força com o IBGE, mas não é ela em si que garante a disposição da resposta e sua correção, mas

---

[3] O Art. 6º trata dos domicílios especiais. O Art. 7º § 2º a 11 indica os responsáveis pelo preenchimento dos respectivos boletins. O Art. 8º trata das multas e das punições (crime de desobediência) cabíveis em caso de recusa, ou de inexatidão nas informações.

antes uma percepção educativa da importância das estatísticas. Contudo, mesmo havendo isso, com a crescente insegurança das cidades, e nos campos, a disposição a atender ao IBGE vai sendo reduzida.[4]

O censo de 1900... muitas mudanças, fracasso ainda maior

Os dois primeiros governos republicanos, com feições ditatoriais, mormente ao tempo da figura esfíngica, gélida e calculista de Floriano Peixoto, o país viu-se conturbado pela Revolta da Armada (1891; 1893-94) e pela Revolução Federalista (1893-95), o que em nada favorecia a atividade estatística. Contudo, ensaiou-se um "pacto administrativo" (1892) entre a Diretoria-Geral de Estatística, na esfera federal, e a Repartição de Estatística do Estado de São Paulo e mais seu Arquivo Público, em que se fariam trocas de informações, mas que não duraria muito tempo, por desavenças provocadas por Toledo Piza, que dizia haver um maltrato a São Paulo pela esfera federal (1895). Ao tempo de Prudente de Moraes, primeiro Presidente civil, e eleito por via direta, viria a revolta de Canudos (1896-97), o que também não ajudava a atividade estatística; não obstante, conseguiu-se recursos para a criação de uma tipografia na repartição de estatística, paradoxalmente ao mesmo tempo em que sua estrutura era reduzida (1896-97). E será nesse contexto que o Censo de 1900 será preparado, sob o comando de Mendes da Rocha, engenheiro, matemático, e adepto do positivismo (recorde-se que coube a ele paralisar a aventura de divulgar o Censo de 1890, ainda que desse o total da população brasileira).[5]

A federação se fortalecia a olhos vistos. Nos estados mais avançados, como São Paulo, agia-se no sentido da produção de estatísticas, o que o fazia ainda mais se afastar da esfera federal. Os que não agiam no sentido de produzi-las, pouco se interessavam em pactuar com a Diretoria, e nem tinham estrutura para tanto. Por demais, amargava-se enorme dificuldade, ainda maior porque a Diretoria passava por contínua mutação de estrutura, e não tinha um quadro bem qualificado. Assim, melhor seria que se firmasse na produção das estatísticas que derivasse dos registros administrativos, adquirisse expertise, e só depois, já com bom nome, partisse de fato para fazer um Censo. Mas não: tomou-se o Censo de 1900 a ferro e fogo – e mais – decidiu-se pela aventura da aplicação dos boletins individuais, o que, embora fosse ideal, não era em nada oportuno, pois tornava o trabalho muito mais complexo.

Caso único, até então e depois, o Censo de 1900 não foi instruído ou regulado por lei ou decreto, mas por uma simples portaria, datada de 20 de janeiro de 1900, o que lhe subtraía importância. Enfim, não há maiores novidades, a menos de três pontos: a designação de delegados nos estados, o que surpreende, dada a carência de recursos humanos e financeiros e dada a força da federação (em grande medida não funcionou); a adoção dos "Boletins Individuais" par a par com as "Cartas de Família", dado que nunca foram usados (ao chefe da família incumbia preencher a "Carta de Família" e a cada pessoa nela inscrita, incumbia preencher o "Boletim Individual"); e o não uso da divisão paroquial do território, alegando a separação entre Estado e Igreja. Os formulários seriam distribuídos 15 dias antes da data de referência, que era mantida em 31 de dezembro, e seriam recolhidos dez dias depois (no caso dos analfabetos caberia aos agentes fazerem o preenchimento).

A apuração é ignorada nas instruções. Será sempre trabalhosa, ainda que não passasse de contagens de frequência. Fazer essas contagens implicava a definição dos quadros da futura divulgação dos resultados. Esses quadros deviam ser pensados e estruturados, funcionando como base à definição dos formulários de agregações sucessivas. Contava-se sempre uma coisa em relação a ou-

---

[4] Há no IBGE uma obra contendo minúcias do cotidiano da Diretoria, em seu reinício, vale dizer, contendo os primeiros atos de Timóteo da Costa, inclusive suas instruções avulsas sobre o Censo. Infelizmente, só se dispõe de um dos números da série. Cf. ESTEVES, Albino (Org.). **Diretoria-Geral de Estatística**: apontamentos históricos e extratos. 1890-1907 (vol. III, tomo I). Rio de Janeiro: IBGE / Comissão Censitária Nacional, 1941 (mimeografado).

[5] Para detalhes sobre esse período, ver SENRA, Nelson. Uma década de reduzida produção: reforma redutora, mas com o surgimento da tipografia. In: _____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 119-135.

tra, por exemplo: quantas pessoas, segundo o sexo, tinham alguma instrução; quantas pessoas, segundo a cor, eram deste ou daquele sexo. A apuração podia seguir dois rumos: ou se esgotava cada mapa vindo de campo, transferindo suas informações, para os "n" formulários de agregação, ou se esgotava cada um dos "n" formulários de agregação, passando-lhes as informações extraídas de todos os mapas vindos de campo; provavelmente, usava-se aquela forma. Em geral, o processo era feito em duplas, um falando e outro anotando; depois, este falava e aquele conferia (as chances de erro eram muito grandes).

Em 1905, sairia uma sinopse de resultados; a única publicação diretamente referida ao Censo de 1900. Nela, há um único quadro, igual para o país, e para cada estado. Oferece os números da população: homens, mulheres e total; no caso do país, esses números são referidos aos estados e ao Distrito Federal (estimado, já que o governo cancelou os seus resultados, como logo será visto); no caso dos estados, esses números são referidos aos municípios (para oito estados, os resultados referidos aos distritos foram divulgados, em quadro de igual teor, nos relatórios da Diretoria). A população totaliza 17.371.069 (inclusive Distrito Federal, com 746.749), sendo 8.855.237 homens e 8.515.832 mulheres. Os estados mais populosos são, como visto antes, em ordem decrescente: Minas Gerais (3.594.471, sendo 1.838.238 homens e 1.756.233 mulheres), São Paulo (2.279.608, sendo 1.184.164 homens e 1.095.444 mulheres), Bahia (2.117.956, sendo 1.056.314 homens e 1.061.642 mulheres), Pernambuco (1.178.150, sendo 586.012 homens e 592.138 mulheres), Rio Grande do Sul (1.149.070, sendo 584.208 homens e 564.862 mulheres).

Sim, os dados referidos ao Distrito Federal serão cancelados, e tudo o mais no Censo de 1900 seria paralisado, por ordem do governo federal. Mendes da Rocha é exonerado, assumindo Sabino Damasceno (até início de 1907), sobre quem pouco se sabe. Patético! Por que houve essa suspensão? Por uma polêmica rocambolesca entre Aureliano Portugal[6] e Hilário de Gouveia sobre os números da morta-

Hilário de Gouveia, médico que polemizou com Aureliano Portugal, implicando na paralização da divulgação dos resultados do Censo de 1900.

lidade pela tuberculose no Rio de Janeiro.[7] (Recorde-se que, afora os técnicos da Fazenda, em especial os do Tesouro, já habituados a manusear as estatísticas comerciais e financeiras, foram os médicos, enquanto demógrafos-sanitaristas ou demografistas, como se diziam, os técnicos seguintes que souberam valer-se das estatísticas).

Para Aureliano, com base em dados no Censo de 1890, e anteriores (por exemplo, os do registro civil), a mortalidade estava em queda, já para Hilário, com base no Censo de 1900, e anteriores, a mortalidade estava em alta. A polêmica foi acirrada, e o nível foi vulgarizado, com Aureliano, nem sempre muito elegante, dizendo que Hilário dizia o que dizia porque era monarquista, querendo dessa forma desmoralizar a República. Aureliano chegou a pedir que Mendes da Rocha admitisse que o Censo de 1900 havia sido uma "nefasta obra" – não temos registro se ele, de fato, fez isso –, de modo

[6] Sobre essa figura, e suas reflexões sobre a atividade estatística, ver SENRA, Nelson de Castro. As dificuldades da repartição de estatística no início do antigo Distrito Federal, segundo Aureliano Portugal (1895). Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro, a. 23, n. 23, p. 95-118, 2016.

[7] Sobre essa polêmica, ver SANTOS, Marco Aurélio Martins. Demógrafos-sanitaristas: vida e morte pelas estatísticas. In: SENRA, Nelson. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 225-275.

a liquidar com o argumento de Hilário (mas, com o tempo, novas estatísticas mostrariam que Hilário estava certo; os resultados do Censo de 1906, feito sob o comando de Aureliano poria uma pá de cal nessa polêmica, sem que Aureliano, que fizera o relatório desse Censo admitisse seu erro).

Enfim, o Censo de 1900 – que parecia perdido – seria salvo das cinzas pelo esforço de Bulhões Carvalho, quando ele assumisse a direção-geral da Diretoria, em seu primeiro período, ao tempo de Afonso Pena. Pois, entre suas várias ações, resolveu concluir a apuração daquele Censo, fazendo-o com a anuência do Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, Miguel Calmon du Pin e Almeida, tutelar da Diretoria. Realizada a apuração, divulgando os resultados em nove tabelas para cada estado, contudo, infelizmente, não elabora uma publicação autônoma, deixando tudo que fizera apenas em um de seus relatórios anuais ao Ministério, o que tornaria o conhecimento daqueles resultados muito restrito, não raro desconhecido por muitos pesquisadores, que ainda lamentam a falta daqueles números[8].

O censo de 1906, o marco da modernidade censitária brasileira

Antes, porém, de seguirmos com Bulhões Carvalho à frente da Diretoria-Geral de Estatística, cuja primeira gestão tem início em início de 1907, temos que passar pelo Censo de 1906 realizado no Distrito Federal ao tempo de Pereira Passos, sob o comando de Aureliano Portugal, e tendo o próprio Bulhões Carvalho como distinto partícipe. Ora, fazer um Censo na Capital Federal se justificava por três razões: primeira, por tradição que remontava ao Vice-reinado, ao tempo do Conde de Rezende, e seguira pelo Império; segunda, pela falta dos números do Censo de 1900 que haviam sido suspensos, em face da polêmica sanitarista antes aludida, criando um vazio de mais ou menos quinze anos; terceiro, e ponto central, porque as muitas mudanças urbanísticas promovidas pelo prefeito exigia conhecer as realidades da população e do território da Capital. Então, decidiu-se fazer um Censo.

8 Sobre esse trabalho, ver SENRA, Nelson de Castro. O tesouro (quase) perdido do Censo de 1900. **Boletim Estatísticas Públicas**, v. 8, p. 72-89, 2012.

Pereira Passos, prefeito do Distrito Federal na gestão Rodrigues Alves que renovou a capital. Em sua gestão foi feito o Censo de 1906, um marco na modernidade censitária do país.

O prefeito se apoiaria na legislação que organizara o Distrito Federal, em 1892, e dela derivaria todos os decretos necessários à realização censitária. Seria formada uma Comissão Central, e várias Comissões Distritais, todas vinculadas à repartição de estatística municipal, sob a chefia de Aureliano Portugal, que também comandaria a Comissão Central, na qual Bulhões Carvalho teria posição de destaque. De pronto definiu-se setembro como a data de referência, criticando-se a escolha de dezembro adotada para os Censos de 1890 e de 1900 (valendo lembrar que o Censo de 1872 usou o mês de agosto).[9]

[9] Ao planejar o Censo de 1910, quando assumisse a Diretoria-Geral de Estatística, Bulhões Carvalho escolheria setembro como sua data de referência, mas seu sucessor, Francisco Bernardino, a mudaria para dezembro. Para o Censo de 1920 seria usado o mês de setembro, e caso houvesse o Censo de 1930, ele também adotaria o mês de setembro.

Outro ponto que se sabia sério, ao qual se deu muita atenção, era a antiga resistência da população em responder às perguntas do Censo, para o quê tanto se buscou simplificar a operação, quando se adotou duas medidas inéditas, até então: primeira, divulgou-se que os formulários seriam incinerados logo após a apuração, o que de fato se fez no pátio da prefeitura, numa ação dos bombeiros (uma autêntica distopia no estilo de *Fahrenheit 451*); segunda, numa ampla propaganda de garantia de sigilo, em que se falou muito dessa promessa de queima dos formulários.

Médico-sanitarista Aureliano Portugal à frente do Censo de 1906, na cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, ao tempo de Pereira Passos.

CONSELHO MUNICIPAL DO DISTRITO FEDERAL

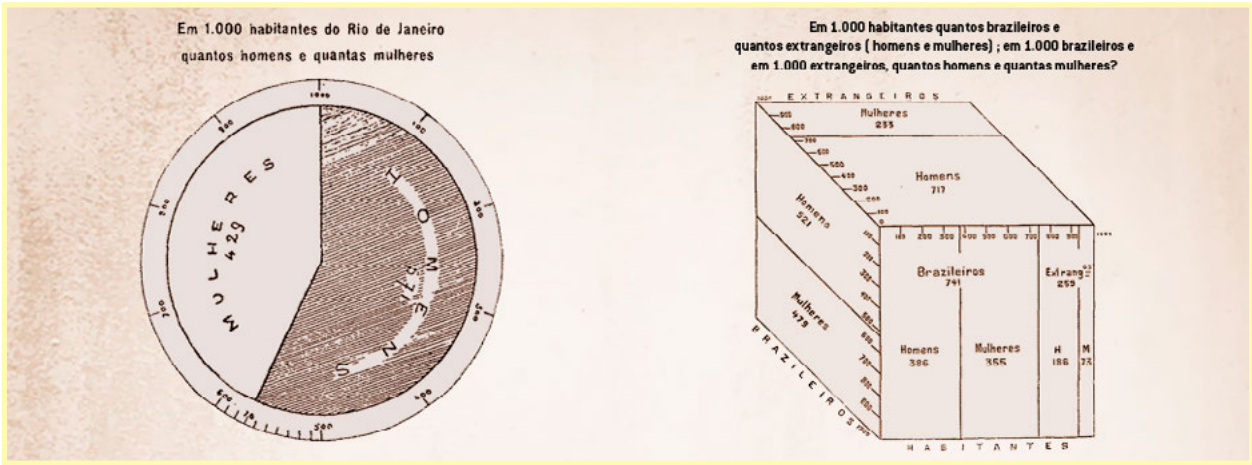
Edifício do Conselho Municipal, onde outrora funcionava o Colégio São José, demolido em 1918 para construção do atual Palácio da Câmara do Distrito Federal

Palácio do Conselho da Prefeitura do Distrito Federal, em cujo pátio central foram queimados os questionários do censo de 1906 *(Fahrenheit 451)*

De início, pensou-se utilizar os boletins individuais que, por certo, facilitariam em muito a ulterior apuração, mas logo a ideia foi abandonada, pois tornaria o trabalho de campo muito difícil, sobremodo pelo alto nível de analfabetismo. Usou-se, então, apenas o boletim ou listas de família, com seis temas: 1º, o sexo; 2º, a idade (número de anos completos); 3º, o estado civil (se é casado, solteiro ou viúvo); 4º, a nacionalidade; 5º, a profissão, designando discriminadamente o emprego, a arte ou ofício que exerce; 6º, se sabe ler ou escrever. E se decidiu aplicar questões bastante simples, para evitar más compreensões, não avançando em demasia nos temas. Para efeito de aplicação dos formulários, a cidade foi dividida em 25 distritos municipais, todos tendo recebido cartogramas censitários, que eram inovadores, ainda que fossem, desde sempre, imperativos a uma boa atividade censitária. Alguns desses distritos municipais foram redivididos, totalizando, então, 36 seções terrestres, às quais se somaram duas marítimas (que não receberam cartografia censitária).

Modelo da lista de familia

Numero de ordem	NOME	Sexo é homem ou mulher?	Edade quantos annos (completos) mezes ou dias tem?	Estado civil é solteiro casado ou viuvo?	Nacionalidade é brazileiro, brazileiro naturalisado ou extrangeiro? se é extrangeiro a que paiz pertence?	Profissão qual é o seu officio, occupação ou meio de vida?	Sabe ler ou escrever?
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							

Formulário de campo usado no Censo de 1906, no Rio de Janeiro, ao tempo de Pereira Passos.

Gráficos extraídos do Censo de 1906, realizado na gestão Pereira Passos.

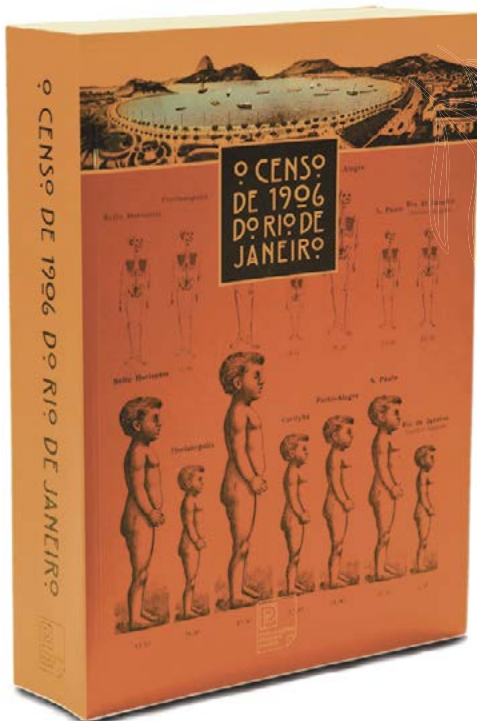
De 4 a 12 de setembro os domicílios começaram a ser visitados, cabendo aos chefes de família preencherem os formulários (ou aos agentes, caso tais chefes fossem analfabetos); de 20 a 30 eles foram recolhidos, e devidamente conferidos. A apuração foi expedita, terminando em menos de dez meses, ao cabo da qual, como anunciado, os formulários foram incinerados no pátio do Palácio da Prefeitura (junto ao Campo de Sant'Anna), na presença do prefeito, já Souza Aguiar, em 23 de julho de 1907. Ao divulgar o resultado, numa bela publicação, "Recenseamento no Rio de Janeiro (Distrito Federal). Realizado em 20 de setembro de 1906", contendo tabelas, mapas, fotos e análises, Souza Aguiar, enalteceu o trabalho de Pereira Passos, cuja foto abre o volume. Uma edição fac-similar desse volume foi editada pelo Instituto Pereira Passos em 2012 (com prefácio de minha autoria).

Capa da reedição fac-similar do Censo de 1906, feita pelo Instituto Pereira Passos.

Esse Censo trouxe, com ênfase, a noção de sigilo, e a prática da propaganda, afora o claro imperativo da utilização de cartogramas, de modo a facilitar a circulação dos agentes censitários. Outro ponto essencial foi o de mostrar a importância de se poder contar com o suporte das altas autoridades à atividade estatística, como foi o caso de Pereira Passos, e inúmeras outras personalidades da municipalidade.

Primeiro período de Bulhões Carvalho no comando da Diretoria, 1907-1909

Fosse por ser um demógrafo-sanitarista, fosse por ter vivido o Censo de 1906, Bulhões Carvalho havia sido uma escolha perfeita para assumir e renovar a Diretoria-Geral de Estatística no contexto do chamado "ministério dos moços" de Afonso Pena, tendo apenas 41 anos. Mal assumiu, e pelo Decreto n. 6.628, de 05.09.1907, deu nova estrutura à Diretoria, tendo por missão "receber e coordenar todas as informações que se relacionem com o estado físico, político, administrativo, demográfico, econômico, moral e intelectual da República" (Art. 1º), o que bem sabia enfrentaria as resistências das unidades da federação, mas de cuja cooperação precisava, fosse para fazer os Censos, fosse para fazer as estatísticas rotineiras, tendo acesso aos registros administrativos.

Então, para sair desse embaraço idealiza uma saída engenhosa, a formação de um Conselho Superior de Estatística formada por autoridades das três esferas políticas (federal, estadual e municipal), que teria por incumbência definir o programa estatístico e sua operacionalidade. Assim sendo, todas as unidades executivas, nas esferas estaduais e municipais, não estariam obedecendo a um órgão executivo federal, mas antes a um Conselho do qual elas próprias fariam parte, e teriam voz, e poder de decisão. A ideia era ótima, mas haveria duas ordens de problema: primeira, serem as altas autoridades por demais elevadas, o que dificultava suas participações nesse Conselho, par a par com suas atividades rotineiras, sem olvidar seus parcos conhecimentos da atividade estatística, e mesmo da

Médico-sanitarista José Luis Sayão de Bulhões Carvalho que dirigiu a Diretoria-Geral de Estatística em dois períodos, num total de quase vinte anos.

importância das próprias estatísticas; segunda, a dificuldade de agregação dessas pessoas em se considerando a péssima comunicação então existente no país, mesmo que elas pudessem se encontrar com alguma regularidade, à margem de suas atividades específicas. Dessa forma, a excelente engenhosidade não resultou em muita efetividade, deixando Bulhões Carvalho, de certa forma, a ver navios, não obstante ele ter conseguido promover uma reunião do Conselho. (Em 1909, essa reforma seria analisada por Oziel Bordeaux Rego, um dos chefes de seção, a pedido do novo Diretor-Geral, Francisco Bernardino; seu relatório seria publicado em 1921, seis anos após o retorno de Bulhões Carvalho.[10])

Entrementes, toma duas medidas práticas de grande importância: a primeira foi no sentido da formação do quadro, até então difícil à falta de cursos regulares e de material didático, para o quê, em compensação, promove a tradução do "Manual de Estatística", de Filippo Virgilli (traduzido pelo bibliotecário Augusto Dias Carneiro, da própria Diretoria, e por ela editado); a segunda, já tendo esse livro como leitura obrigatória, promove as primeiras admissões, e o faz por concurso público, o que não era em nada comum àquele tempo – e foi quando Mário Augusto Teixeira de Freitas foi contratado como "praticante", nível bem baixo na escala funcional, ele que mais tarde teria carreira fulminante, e seria o idealizador do IBGE.

MANUAL

DE

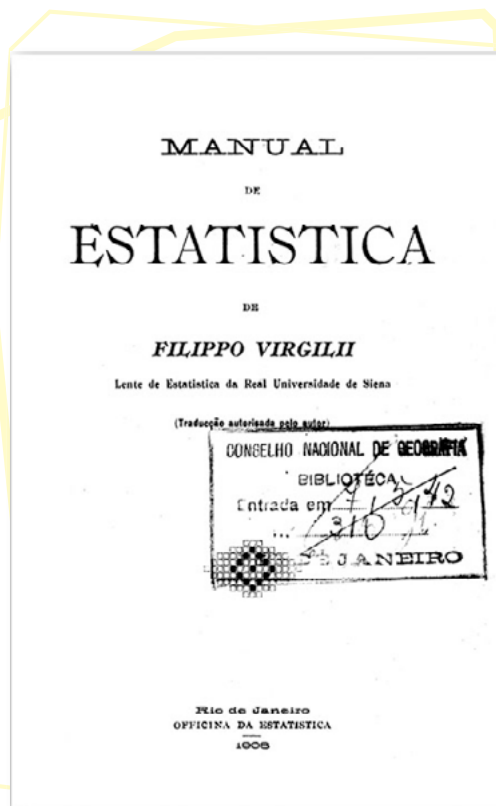
ESTATISTICA

DE

FILIPPO VIRGILII

Lente de Estatistica da Real Universidade de Siena

(Traducção autorisada pelo autor)

Rio de Janeiro
OFFICINA DA ESTATISTICA
1908

Folha de rosto do *Manual de Estatística*, de Filippo Virgilii, primeira obra de estatística traduzida ao português, em 1908, por ordem de Bulhões Carvalho.

---

[10] Sobre o trabalho de estadista de Bulhões Carvalho, ver: SENRA, Nelson de Castro. Na Primeira República, Bulhões Carvalho legaliza a atividade estatística e a põe na ordem do Estado. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi.** Ciências Humanas, v. 4, p. 387-399, 2010.

Com os recursos que dispunha, lutava em rotinizar a produção das estatísticas, e em planejar o Censo de 1910, e é nesse sentido que, embora já trouxesse a experiência do Censo de 1906, no qual atuara com Aureliano Portugal, resolve voltar-se ao Censo de 1900, realizando sua apuração, da qual já falamos. Assim, somava duas experiências, e deixa todo o Censo de 1910 pronto: escolhe os conceitos e as definições, define as variáveis, elabora os formulários, com suas instruções, adquire as bobinas de papel para suas impressões, começa a preparar os cadastros de informantes e inicia as bases da propaganda. Até então as contratações de pessoal são poucas, e só aumentariam quando o Censo fosse levado a campo. Contudo, em final de 1909, com a morte de Afonso Pena, Bulhões Carvalho decide, por razões pessoais, deixar a função. Pois, sem que o Censo fosse feito, sob nova direção-geral (Francisco Bernardino) contrataram-se 8.433 pessoas, num evidente desperdício de recursos públicos, o que irá indignar Bulhões Carvalho em seu retorno em 1915, quando terá muito que ajustar na Diretoria (veremos adiante).

Ainda nesse primeiro período, Bulhões Carvalho se empenha para que ao menos um registro administrativo, o chamado Registro Civil – nascimento, casamento e falecimento – devidamente laicizado logo no início da República fosse reformado e efetivamente implantado em todo o território, de modo a de fato oferecer as estatísticas do movimento da população (sabendo-se que os Censos oferecem o estoque da população a cada dez anos). Ele bem sabia que ainda havia muitos nascimentos, casamentos e falecimentos sem registros alguns, e instava para que isso tivesse cobro, seja com o aumento de cartórios, seja com a imposição de punições aos faltosos. A atividade estatística ainda teria esse sonho por muito tempo, talvez mesmo o tenha até hoje, embora com crescentes melhoras.[11]

Um pouco nessa linha, mas com sentido muito mais amplo, e diretamente ligado à rotina da Diretoria, Bulhões Carvalho luta por obter uma lei de obrigação na prestação de informações às demandas da Diretoria, e está se referindo aos funcionários nos órgãos públicos (inclusive nos cartórios) e às pessoas nos domicílios, e consegue o Decreto n. 1.850, de 02.01.1908 – o primeiro no gênero no país, mas ainda longe do ideal, pois o mesmo ainda esbarrava na federação, que, para ser vencida, sugeria a elaboração de acordos bilaterais, sempre difíceis de haver e manter (recorde-se que já houvera um com São Paulo, logo boicotado).

Por fim, quando da Exposição Nacional Comemorativa do Centenário da Abertura dos Portos do Brasil, 1908 – assinado por D. João, ainda Príncipe regente, já no Brasil, quando de sua escala na Bahia, por instância de José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu, em 1808 –, Bulhões Carvalho não deixou que a Diretoria ficasse ausente. Assim, solicitou espaço no grande Pavilhão dos Estados, instalado no atual prédio do Museu de Ciências da Terra, e nele, como era comum nas Exposições, apresentou o Brasil em grandes tabelas e mapas, mas não ficou por aí, mandou elaborar uma primorosa publicação, ***Boletim Commemorativo** [sic] **da Exposição Nacional de 1908***,[12] obra trilíngue – português, francês e esperanto (tendo sido a primeira publicação brasileira de caráter oficial a sair no idioma criado por Ludwig Lazar Zamenhof, que chegou a ser considerada língua auxiliar na divulgação da estatística brasileira, inclusive pelo IBGE).[13]

---

[11] Sobre esse foco no Registro Civil, ver SENRA, Nelson. Estudando o Registro Civil. In: _____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 367-384.

[12] Essa obra merece reedição fac-similar. Já o sugeri ao Instituto Pereira Passos, mas foi em vão.

[13] Sobre essa obra, e a Exposição, ver SANTOS, Marco Aurélio Martins. Números para a Exposição nos 100 anos de portos abertos. In: SENRA, Nelson. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 299-311. Ver também SENRA, Nelson de Castro. A luta pelas estatísticas em três momentos marcantes na história do Brasil. **Cadernos Desenvolvimento Fluminense**, v. 7, p. 205-220, 2015. Ver ainda os livros LEVY, Ruth. **Entre palácios e pavilhões:** arquitetura efêmera da Exposição Nacional de 1908. Rio de Janeiro: EBA / UFRJ, 2008; e PEREIRA, Margareth da Silva (Org.). 1908: um Brasil em Exposição. Rio de Janeiro: Casa12, 2010.

DIRECTORIA GERAL DE ESTATISTICA

BOLETIM COMMEMORATIVO

DA

Exposição Nacional

DE

1908

RIO DE JANEIRO
Typographia da Estatistica
1908

Folha de rosto do *Boletim commemorativo da Exposição Nacional de 1908* (editado em português, francês e em esperanto).

Segundo período de Bulhões Carvalho no comando da Diretoria, 1915-1930

Ao retornar, Bulhões Carvalho faz um balanço das enormes despesas feitas por seu sucessor em relação ao Censo de 1910, sobremodo em relação à enorme contratação de pessoal, sem que o Censo fosse realizado, não obstante tê-lo deixado inteiramente estruturado. Fato é que o país passaria por diversas convulsões naquele momento: a "campanha civilista", na disputa eleitoral entre Hermes da Fonseca e Rui Barbosa; a "revolta da chibata", no governo Hermes da Fonseca, que talvez ainda pegasse um resquício de Censo em campo; e a "revolta do contestado", que já não mais o veria em campo. Mas, se se temesse que esses eventos pudessem prejudicar a realização censitária, então não seria o caso de se fazer tantas contratações, com tantas despesas. Houve mesmo uma imensa incúria com recursos públicos. E o Censo foi suspenso por um simples decreto (o de n. 8.720, de 11.05.1911), embora estivesse pautado num preceito constitucional. Coisas da República!

Ainda na gestão Bulhões Carvalho, com a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, este passa a ser o Ministério tutelar da Diretoria, o que no futuro lhe daria algum problema, como veremos adiante. Importa agora notar que, sob seu sucessor, Francisco Bernardino,[14] pelo Decreto n. 8.330, de 31.12.1910, a Diretoria se ampliava em estrutura e em quadro, valendo realçar a mudança na composição do Conselho Superior de Estatística que passa a ser mais técnica e menos "nobre" ou "política", no sentido de autoridades integrantes; embora isso a pudesse tornar mais operacional, lhe retirava muito do sentido que Bulhões Carvalho lhe quisera dar, qual fosse, ser uma entidade suprafederativa. Treze meses depois, pelo Decreto n. 9.106, de 16.11.1911, a Diretoria sofreria novas mudanças, passando a se chamar Diretoria do Serviço de Estatística, e ganhando a novidade de ver criada em cada unidade federativa uma "delegacia", afeta ao Diretor federal, e, em meio a essa mudança, não mais havendo a exigência de concurso para a contratação e a progressão na carreira, como exigia Bulhões Carvalho.

Veja-se que o tempo todo, não raro num caminhar errático, buscava-se uma estrutura que viabilizasse a produção rotineira das estatísticas. Por certo, haver esse braço das "delegacias" nas unidades federadas seria fabuloso, mas

[14] Coube a ele abrir as portas da Diretoria ao trabalho feminino. Dito de outra forma, em sua gestão mulheres foram contratadas como datilógrafas e apuradoras nos serviços oficiais de estatística. Teixeira de Freitas, em um de seus textos, chegou a afirmar que, talvez, tenha cabido à repartição de estatística a primazia o ter sido a primeira repartição pública brasileira a contratar mulheres.

querer isso, àquela época, em que nem a própria Diretoria conseguia se consolidar como uma repartição na esfera federal, era uma quimera; só muito adiante, sob o IBGE é que essa malha nacional viria, e teria força. E haver um Conselho Superior, ainda que fosse algo de valor, também seria mutável, conforme as circunstâncias, e assim seria, ainda hoje, mesmo ao longo dos vários modelos operacionais do IBGE.

Fosse como fosse, uma das primeiras medidas de Bulhões Carvalho logo após seu retorno foi recuperar a antiga denominação da Diretoria, ao mesmo tempo que almeja que a ela não mais se refira como um órgão federal, mas antes como nacional, e que se lhe dê inteira e absoluta autonomia e independência para trabalhar, de modo que dessa forma possa ganhar a cooperação das unidades federadas, pondo todas as esferas políticas – federal, estadual e municipal – a trabalharem juntas. Assim, aquilo que tivera como alvo ao criar o Conselho Superior de Estatística agora manifestava de outra forma, mas ainda de uma forma muito filosófica, a depender da percepção da relevância das estatísticas e da dificuldade de produzi-las. A reforma almejada viria pelo Decreto n. 11.476, de 05.02.1915, assinado por Wenceslau Brás (que logo se veria livre da influência do "condestável" Pinheiro Machado) e pelo historiador Pandiá Calógeras, o novo Ministro tutelar.

Com a Diretoria de novo com o nome antigo e trabalhando intensamente, a todo tempo sendo exigido que os técnicos se educassem mais e mais, tornava-se visível uma oferta rotineira de estatísticas. Elas foram postas nos relatórios da repartição, dirigidos ao Ministro a cada ano, e organizadas, pela primeira vez, nos Anuários, de difícil organização e impressão, a despeito da Diretoria dispor de uma tipografia. O primeiro Anuário sairia em 1916, sobre "Território e População"; o segundo, em 1917, sobre "Economia e Finanças"; e o terceiro, que seria o último da Primeira República, em 1927, sobre "Cultos, Assistência, Repressão e Instrução". Ainda que tudo isso tivesse enorme valor, estava faltando realizar um Censo, o Censo de 1920, tendo em vista a performance censitária pífia da República até aquele momento, com dois Censos precários (1890 e 1900), para não dizer mesmo fracassados, e um não realizado (1910). Então Bulhões Carvalho se empenha pela realização do Censo de 1920, e começa a trabalhar internamente, ainda que o governo não tenha hipotecado irrestrito apoio à sua realização, que só viria mesmo na undécima hora, e muito por conta dos festejos do Centenário da Independência.

Gráficos pictóricos extraídos de um dos volumes de divulgação dos resultados do Censo de 1920.

Em Minas Gerais, Teixeira de Freitas e a atividade estatística

A Fundação João Pinheiro, em 2019, lançou na Coleção Mineiriana o livro *Minas de números: políticas públicas de estatística em Minas Gerais – perspectivas históricas e catálogo de fontes (1890-2002)*, sob a coordenação de Maria do Carmo Andrade Gomes. Nesse trabalho, entre vários outros tempos abordados, é possível entender a importância da passagem de Teixeira de Freitas tanto para Minas Gerais, quanto para o Brasil. Naquela década, como já visto, ele concretiza a imaginação de Bulhões Carvalho ao mostrar quão efetiva poderia ser a cooperação federativa, o quão ela poderia se tornar um instituto jurídico fundador de uma instituição estatística nacional, como seria do IBGE em seus primórdios. Entrementes, enquanto associando a atividade estatística, que lhe cabia conduzir, à Comissão Mineira do Centenário lhe ficaria clara seu vínculo imperativo à cartografia. Por demais, teria clareza da importância da existência de uma malha de agentes de campo nos municípios, fosse em caráter permanente, fosse em forma itinerante. Outro ponto importante, que já Bulhões Carvalho aquilatara desde o Censo de 1906, seria a propaganda que bem saberia praticar em todas as frentes que se lhe abrisse, fosse na imprensa, fosse nos cultos, fosse junto a organizações acadêmicas, recreativas, culturais etc. Como poucos, saberia moldar amizades, admiradores e discípulos.

Para complicar, o Vice-Presidente Delfim Moreira teria que tomar posse em 15 de novembro de 1918, diante da doença de Rodrigues Alves, e, em face de sua morte, uma nova eleição seria realizada, sendo escolhido Epitácio Pessoa (tomaria posse em 28 de julho de 1919). Assim, a formalidade para a realização do Censo só viria mesmo em 9 de janeiro de 1920, pelo Decreto n. 4.017, fixando como data de referência o dia 1º de setembro de 1920.[15] Haveria duas novidades: uma, o Censo não seria apenas populacional, mas também econômico, para a indústria e a agricultura; outra, seriam enviados delegados às unidades federais para conduzirem o trabalho de campo. E será nessa ocasião que ganhará distinção Teixeira de Freitas, que será enviado para Minas Gerais.

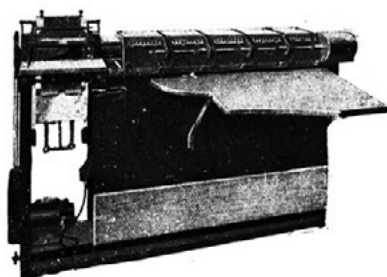
Logo em 21 de janeiro, o Decreto n. 14.026 daria regulamento ao trabalho censitário, que traz algumas novidades, conforme explica Bulhões Carvalho: não haveria o quesito "cor", pelo fato das respostas ocultarem em grande parte a verdade; como "defeitos físicos" seriam investigados apenas a cegueira e a surdo-mudez, por serem defeitos que ninguém oculta; o quesito "religião" não seria investigado porque seu estudo estatístico exorbita do caráter sintético que devem ter as investigações censitárias; haveria o princípio da obrigação, sob pena de multas severas.[16] Logo os delegados federais nos estados teriam suas instruções minuciosas, e não tardaria a surgirem as instruções para as apurações que seriam feitas em apuração mecânica (as máquinas separadoras e tabuladoras Hollerith).[17] Vale anotar que os delegados tinham liberdade de acrescentar aos formulários nacionais do Censo formulários regionais, conforme os interesses dos estados.

[15] Sob a gestão de Bulhões Carvalho, o Censo de 1910 teria como data de referência aquela praticada no de 1906. Por sua vez, sob a gestão de Francisco Bernardino, a data seria mudada para 31 de dezembro, a mesma dos Censos anteriores da República.

[16] Sobre esse assunto, ver SENRA, Nelson. Em 1920, quarto Censo geral: legislação e concepção minuciosas. In: _____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002).** Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 435-455.

[17] Sobre o uso das Hollerith, ver SENRA, Nelson. Em 1920, quarto Censo geral: apuração mecânica. In: Idem, p. 533-547.

MACHINAS EMPREGADAS NA APURAÇÃO DO RECENSEAMENTO DE 1920

SEPARADORA

TABULADORA

PERFURADORA SIMPLES

VERIFICADORA

PERFURADORA MULTIPLA

Máquinas utilizadas na apuração do Censo de 1920.

O Censo foi um sucesso, e, quando da grande Exposição Comemorativa do Centenário da Independência,[18] mais do que ser objeto de tabelas de cartogramas nas paredes de um ou outro pavilhão nacional, as estatísticas estariam representadas em um pavilhão próprio, o Pavilhão de Estatística (ver quadro), um dos poucos que ainda restaram, ainda que sem sua cúpula (atual Centro Cultural da Saúde), em frente ao Pavilhão das Grandes Indústrias (atual Museu Histórico Nacional) e do Pavilhão do Distrito Federal (atual Museu da Imagem e do Som). Logo ao entrar, o visitante tinha contato com as máquinas Hollerith e se encantava; nas paredes havia tabelas com números e diversos gráficos pictóricos de extremo bom gosto, e de rápida apreensão. Também podiam ser vistos mapas do país, bem assim dois volumes já impressos:

> Vol. I – INTRODUÇÃO – Aspecto físico do Brasil – Geologia, flora e fauna – Evolução do povo Brasileiro – Histórico dos inquéritos demográficos. Rio de Janeiro, Tip. da Estatística, 1922
>
> Conteúdo: Aspecto físico do Brasil (Situação e limites; superfície territorial e clima). / Geologia estratigráfica e econômica, pelo Engenheiro Euzébio Paulo de Oliveira. / A flora do Brasil, por F. C. Hoehne. / Esboço geral da fauna brasileira, por Alipio Miranda Ribeiro. / O povo brasileiro e sua evolução (Evolução da sociedade; Evolução da raça; Evolução das instituições políticas), por F. de Oliveira Vianna. / Resumo dos inquéritos censitários, realizados no Brasil. / Histórico e instruções para a execução do recenseamento de 1920.
>
> Vol. I – ANEXOS – Decretos, instruções e modelos das cadernetas e dos questionários para a execução do Recenseamento. Rio de Janeiro: Tip. da Estatística, 1922
>
> Conteúdo: Leis e Regulamento para a execução do recenseamento. Trabalhos preliminares do Censo econômico nos Estados. Instruções gerais: para os trabalhos preliminares do recenseamento; para execução do recenseamento e para a remessa do material censitário. Apuração do recenseamento: Instruções gerais para os trabalhos das turmas de apuração; Instruções especiais para a apuração do censo econômico. Instruções especiais para a apuração do censo demográfico. Modelos censitários: Modelos para o censo demográfico; para o censo agrícola; para o censo industrial.

Ademais, foram fundidas medalhas ovais em cobre, prata e ouro – em diferentes quantidades – para laurear pessoas. Cada face estava dividida em duas metades. Em uma face, na metade superior estava a pintura de Pedro Américo, *O grito do Ipiranga*, e na metade inferior, duas figuras femininas alegóricas ao lado de uma placa com as datas 1822 e 1922. Na outra face, na metade superior, seguindo a inclinação da borda estava gravada a frase "República dos Estados Unidos do Brasil", tendo logo abaixo a figura de Epitácio Pessoa, circundada por dois ramos de louros, tendo a cada lado os números da população brasileira em 1889 (14.056.731) e em 1920 (30.633.609). Na metade

[18] Sobre essa Exposição, ver SANTOS, Marco Aurélio Martins. Exposição do Centenário: o Brasil comemorou 100 anos no "bazar das maravilhas". In: SENRA, Nelson. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p 569-603. E MOTTA, Marly Silva da. **A nação faz 100 anos:** a questão nacional no Centenário da Independência. Rio de Janeiro: CPDOC / FGV, 1992. E também LEVY, Ruth (Org.). **1922-2012**: 90 anos da Exposição do Centenário. Rio de Janeiro: Casa12, 2013.

inferior, uma figura feminina sentada de braços abertos tendo abaixo do braço direito a expressão “Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio”, e do braço esquerdo “Diretoria-Geral de Estatística”. Essas medalhas, conforme a graduação, foram dadas às pessoas que lutaram pela realização do Censo e atuaram em sua operação. O Presidente da República, o Ministro Miguel Calmon, o Deputado Ildefonso Simões Lopes (pelo seu empenho na aprovação da legislação censitária), o próprio Bulhões Carvalho (por iniciativa dos funcionários da repartição de estatística) e alguns outros receberam a medalha de ouro.[19]

Medalha comemorativa do Censo de 1920, distribuída a autoridades selecionadas que visitavam o Pavilhão de Estatística.

Notas sobre o Pavilhão de Estatística

O arquiteto do Pavilhão foi Gastão Bahiana, o mesmo da Igreja de N. Sra. da Paz, em Ipanema, no Rio de Janeiro. À época o Pavilhão recebeu uma cúpula que desagradou o arquiteto, de modo que, quando se decidiu por mantê-lo, após a Exposição, ele exigiu que ela fosse demolida, no que foi atendido. Hoje, naquele edifício funciona o Centro Cultural da Saúde, infelizmente, quase sempre fechado (em frente ao Museu Histórico Nacional).

Segundo os relatos de Bulhões Carvalho, em seu livro, o Pavilhão encantava aos visitantes, porque podiam ver as máquinas Hollerith em plena operação. Estar diante daquelas máquinas tão modernas, vê-las em operação, podendo aquilatar a rapidez com que os cartões entravam e tão pronto saiam ao final planilhas com números, deixava a todos boquiabertos. Havia as máquinas perfuradoras, e depois as máquinas calculadoras. Tudo muito rápido mesmo. Veloz!

Ademais, a maioria das operadoras dessas máquinas eram mulheres, o que surpreendia a todos, em nada acostumados a verem mulheres trabalhando, muito menos operando máquinas, e sem sujarem as mãos. Tudo era asséptico, elegante.

[19] Sobre a propaganda censitária, ver SANTOS, Marco Aurélio Martins. Em 1920, quarto Censo geral: papel da imprensa. In: SENRA, Nelson. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 457-490. E sobre o plano de divulgação dos resultados, ver SENRA, Nelson. Em 1920, quarto Censo geral: monumental divulgação dos resultados. In: Idem, p. 549-568.

Ainda na Diretoria, o que veio adiante

Passado o Censo, ainda que houvesse inúmeros volumes a publicar, e fosse natural seguir produzindo rotineiramente as estatísticas, Bulhões Carvalho não teve sossego, não pôde dormir em sua glória, aliás, nem era de seu estilo. Contudo, não foi deixado em paz para dar curso ao que de fato interessava, sendo a todo instante desviado do curso natural da Diretoria, precisando valer-se de suas melhores habilidades para recolocar o trem nos trilhos. Assim, tão logo invocara o Art. 33 do já visto Decreto n. 4.017, de 09.01.1920, que dera suporte à realização censitária, e que lhe permitia fazer avançar os serviços da Diretoria, já enfrentaria uma argumentação algo transversa do Ministro Miguel Calmon que voltava sua atenção à agricultura brasileira, por certo de extrema importância, mas que não cabia ser atendida com o sacrifício da estatística geral. Explicando: quando Bulhões Carvalho insistia na consolidação da representação das delegacias federais nos estados, tal e qual funcionaram para o Censo, Miguel Calmon as pensava em caráter operacional para orientação à atividade agrícola (algo como as atuais Embrapa e Embrater, juntas). Eram coisas diferentes, estava óbvio, e se tornava imperativo mostrar isso, e mais, não se podia dar prioridade à atividade agrícola (ou agropecuária), por mais importante que fosse, uma vez que a atividade estatística também o era. Difícil! Difícil até mesmo mostrar que haver as estatísticas do setor primário (ainda não se usava essa expressão) era peça-chave para o equacionar dos problemas agrícolas. Difícil mesmo!

Por duro que fosse, e mesmo que não vencesse, ele teve uma interlocução que, ao ocorrer mostrou que o que ele imaginava estava certo. Isso se daria com a permanência de Teixeira de Freitas em Minas Gerais, a convite de Arthur Bernardes, em face de seu sucesso à frente do Censo de 1920. O modo como conduzira aquela operação, como atendera às demandas estaduais aplicando formulários específicos, agradara por demais às autoridades mineiras. Então, feito o convite, e havida a liberação de Bulhões Carvalho, Teixeira de Freitas ficaria por todos os anos 1920 em Minas Gerais organizando as estatísticas mineiras, com grande sucesso. Mais que agir sobre as estatísticas, também agiria sobre a cartografia mineira, e a tudo faria com enorme respeito à tradição mineira. Nessa década mineira, Teixeira de Freitas pôde mostrar que o princípio da cooperação federativa era de fato uma pedra de toque para rotinizar a atividade estatística naquela altura, conforme advogava Bulhões Carvalho. Ele a praticava no plano horizontal com as secretarias estaduais e órgãos similares; no plano vertical superior, com a própria Diretoria-Geral de Estatística e eventuais outros órgãos federais; e no plano vertical inferior, com os municípios, nos quais, não raro, conseguia ter agentes permanentes ou itinerantes. Por todo esse aprendizado, ao retornar à Capital Federal, no início de 1930, trazia régua e compasso muito bem ajustados; Minas Gerais o formara, o fizera um sábio.

Mário Augusto Teixeira de Freitas, enviado por Bulhões Carvalho a Minas Gerais como diretor federal para o Censo de 1920, lá ficando por todos os anos 1920.

Em Minas Gerais, Teixeira de Freitas e o programa cartográfico e estatístico

Em sua tese de doutorado, publicada como *Mapas e mapeamentos: políticas cartográficas em Minas Gerais (1890-1930)* (São Paulo: AnnaBlume, 2015), Maria do Carmo Andrade Gomes avalia o papel de Teixeira de Freitas na Comissão Mineira do Centenário. Ao chegar em Minas Gerais, em 1919, Teixeira de Freitas encontra um ambiente muito favorável de integração das atividades estatísticas e cartográficas, conforme a política de Arthur Bernardes (seu antecessor, Delfim Moreira, chegara a falar que muito do insucesso dos governos estaduais e federais se devia à ausência de educação estatística do povo). Assim, segundo a autora, Teixeira de Freitas, identificado com esse ambiente, e afinado com as autoridades, se aplica em fazer um Censo com muito mais do que era previsto, inclusive se valendo da cartografia, e não tarda a fazer uma clara "opção municipalista, ao defender a demarcação e a representação dos limites dos municípios na Carta do Centenário, e o cálculo das suas superfícies no Censo" (p. 228). Adiante, afirma a autora: "Pela primeira vez a parceria dos órgãos federais e estaduais foi efetiva, animada pelo estreitamento de objetivos e identidade de propósitos que os discursos de Teixeira de Freitas e Artur Bernardes, em diversas ocasiões e por diferentes meios, deixavam entrever" (p. 229). Assim, todo o programa estatístico e cartográfico concebido para o Centenário foi comandado por Teixeira de Freitas, que tinha a exata compreensão da natureza monumental dos documentos produzidos, afiança a autora, com toda sua autoridade de estudiosa. Em suma, abria-se porta para uma sistematização, tão cara a Teixeira de Freitas, cartográfica-estatística-corográfica de Minas Gerais, que ele tentaria praticar para todo o Brasil, já à frente do IBGE.

Enquanto ainda no comando da Diretoria, Bulhões Carvalho Enquanto ainda no comando da Diretoria, Bulhões Carvalho terá ocasião de participar da XVI e da XVII Conferências do International Statistical Institute - ISI – a primeira em Roma, em 1925, e a segunda no Cairo, em 1927 –, oferecendo excelentes relatórios sobre elas. Talvez inspirado nessas experiências, resolve promover uma Conferência Nacional de Estatística em outubro de 1930, para a qual Teixeira elabora uma excelente memória (ver quadro). Mas, pela data, não será realizada. Triste fado![20] Teixeira de Freitas, ainda em Minas Gerais, produz uma bem elaborada memória que terá influência na ulterior criação do IBGE. Nela, ele aborda vários temas, valendo destacar: as naturezas estrutural e cognitiva da atividade estatística, a questão dos agentes de campo (permanentes nos municípios, ou itinerantes), sobre os anuários (federal e estaduais), o imperativo da cartografia geográfica (inclusive a elaboração de atlas ou álbum estatístico), sobre a instrução estatística e a divulgação da importância da informação estatística, e também sobre o programa estatístico.[21] Genial!

Ao mesmo tempo, Bulhões Carvalho aplicava-se em realizar o Censo de 1930, para tanto tendo saído os Decretos n. 5.730 e n. 18.944, respectivamente, de 15 de outubro e 19 de novembro, ambos de 1929, assinados por Washington Luiz e pelo Ministro Lyra Castro; a data de referência seria 1º de setembro de 1930. De novo, pela data, triste fado! Para esse Censo, mais do que haver delegados federais do Censo nos estados federados, Bulhões Carvalho se empenharia para que toda a Federação se aplicasse em ela própria realizar o Censo, donde caberia a cada estado indicar um delegado censitário, e não mais o governo federal. Ele sai em catequese pelo país, fazendo conferências de propaganda. Em Recife e Salvador, ele está presente nos dias 13 e 14 de janeiro de 1930, repercutindo positivamente na

[20] Sobre a ideia dessa Conferência, ver SENRA, Nelson. No final dos tempos, Bulhões idealiza a Conferência de Estatística. In: _____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 607-621.

[21] Sobre essa Memória, ver SENRA, Nelson. Conferência de Estatística: comunicação de Teixeira de Freitas. In: Idem, p. 623-638.

imprensa nacional.[22] Tudo estava indo de vento em popa, mas logo iria por água a baixo, e Bulhões Carvalho deixaria o comando da Diretoria, que logo seria extinta, dando origem a uma nova repartição de estatística, o Departamento Nacional de Estatístico, afeta ao recém-criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para cuja direção seria nomeado Leo d'Affonseca, que até então dirigia a Diretoria de Estatística Comercial, do Ministério da Fazenda (a que outrora fora dirigida por Sebastião Ferreira Soares). Pois a esse novo órgão, Teixeira de Freitas se agregaria ao retornar de Minas Gerais.

Já aposentado, escreveria uma obra acadêmica, na linha de sua atividade até aquele momento (***Estatística: método e aplicação***, Tipografia Leuzinger, 1933), abordando o método estatístico, em si, e em sua aplicação segundo as orientações oriundas das reuniões do International Statistical Institute - ISI, fazendo uma síntese das decisões dos Congressos Internacionais de Estatística havidos no século XIX e um balanço das instituições estatísticas de vários países. Buscou descrever o processo de pesquisa, desde o trabalho de campo, seguindo pelas etapas que ele chamou de verificação e de discriminação. Na de verificação o material recebido de campo teria sua consistência analisada quanto ao preenchimento; na de discriminação, em seguida, o material seria ordenado, classificado e empastado. Seguiria o trabalho de apuração, do qual resultariam o que ele chama de "elementos numéricos", valendo-se, é claro, dos modelos de entrada de dados nos "aparelhos mecânicos" que já deveriam estar definidos. Ao fim de tudo resultariam as tabulações a serem publicadas, com as devidas análises. Valoriza sobremodo os avanços da mecanização, pois havia deixado para trás os trabalhos manuais.[23]

[22] Sobre esse Censo, ver SENRA, Nelson. Em 1930, o Censo não contou. In: _____.**História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 2: Estatísticas Legalizadas: c1889-c1936. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 639-652.

[23] Sobre essa obra de Bulhões, ver SENRA, Nelson de Castro. 'Estatística: Método e Aplicação', a obra de vida de Bulhões Carvalho. *Revista Chilena de Salud Pública,* v. 16, p. 61-74, 2012.

Depois da Diretoria, o que seria do Departamento?

Teixeira de Freitas mal chegara ao recém-criado Departamento e já fora convidado por Francisco Campos, o primeiro Ministro do também recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública (logo apenas Ministério da Educação e Saúde e depois Ministério da Educação e Cultura), a criar em sua estrutura uma Diretoria-Geral de Informações, Estatística e Divulgação. Ambos já haviam tido contato em Minas Gerais, e por óbvio Teixeira de Freitas aceita o convite com prazer, e logo se põe a trabalhar. Bem sabia das dificuldades que encontraria, a começar pelo acesso aos estados, ainda que o novo governo tivesse dado um basta na federação. Contudo, era preciso conseguir uma interlocução permanente nos estados de modo a acessar os registros administrativos de onde tiraria as informações primárias sobre educação e saúde pública, ou se tais registros não existissem, seria preciso criá-los, e mais, se existissem sem o conteúdo que lhe satisfizesse seria preciso modificá-los. Ainda mais, era preciso uniformizar as instruções de preenchimento dos mesmos, fossem os antigos, se fossem satisfatórios, fossem os novos, modificados, ou então criados. Por certo haveria muito trabalho, e para tanto precisaria de autoridade. Aproveita a IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educação, e submete uma proposta de acordo de cooperação federativa para aperfeiçoamento das estatísticas educacionais e conexas, a proposta é debatida e aprovada, resultando na assinatura do Convênio Interadministrativo das Estatísticas e Conexas, em 1931, que logo começa a operar.[24] Tudo parece resolvido, mas Teixeira de Freitas tem visão mais ampla, ele mira a estatística de forma mais ampla, e quando um de seus auxiliares – que havia sido seu colega na antiga Diretoria, sob Bulhões Carvalho – Alvim Pessoa, lhe sugere aproveitar o momento para "ganhar" do governo uma "Lei de Obrigação" mais rígida e efetiva do que aquela que Bulhões conseguira (e da qual já

[24] Sobre essa discussão, ver SENRA, Nelson de Castro (Coord.). **Organizando a coordenação nacional**: estatística, educação e ação pública na Era Vargas. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. [Série Estudos & Análises 3]

falamos), Teixeira de Freitas que tivera sua vivência mineira tem clareza que isso não resolveria o "problema" ou mesmo "drama" da atividade estatística brasileira, cuja raiz era mais funda, e solicita ao Ministro a chance de elaborar um diagnóstico sobre seus problemas, e o Ministro o autoriza.

Teixeira de Freitas, dando todo o crédito a Alvim Pessoa e tendo o passe livre de Francisco Campos, começa a trabalhar em agosto de 1931 e já em fevereiro de 1932 consegue entregar um minucioso relatório ao Ministro. Ao mesmo tempo em que faz um diagnóstico dos problemas – aliás, conhecidos e enfrentados por Bulhões Carvalho, o que Teixeira de Freitas reconhece –, ele propõe mudanças – também, em boa medida ensaiadas por seu mestre, Bulhões Carvalho, mas que esbarravam na exacerbada federação. Havia muito que fazer de modo a rotinizar a produção estatística, importando implantar em definitivo uma cooperação federativa nesse sentido. Essa percepção é expressão de maturidade, pois, embora o governo provisório de Getúlio Vargas tivesse dado um tranco na federação, a atividade estatística se assentava numa fonte de informações que estava espalhada pelas unidades federativas que, por enfraquecidas que estivessem, e não estavam ainda de todo, precisavam cooperar para que as estatísticas nacionais pudessem ser feitas de forma contínuas, harmônicas e integradas. Assim, o princípio da cooperação federativa que fora a menina dos olhos de Bulhões Carvalho, e que ele, Teixeira de Freitas, conseguira praticar em Minas Gerais, e que agora estava começando a praticar na temática da educação e da saúde em dimensão nacional, bem precisava se tornar um princípio jurídico no sentido de respaldar a atividade estatística como um todo. Para tanto, enfim, ele propunha a criação de um Instituto Nacional de Estatística e Cartografia, mais uma vez valendo de sua experiência em Minas Gerais onde atuara também na esfera geográfica. Defendera sua proposta com afinco.

Mas Francisco Campos logo deixaria o Ministério. Seus sucessores, alguns também o apoiariam, mas não tinham acesso ao Presidente da República. Teixeira de Freitas estava inquieto, mas sem esperança. E se deu um acaso, quando Juarez Távora, que o conhecia da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, ao assumir o Ministério da Agricultura, pediu sua ajuda para criar no Ministério que ocupava um órgão de estatística semelhante ao que ele criara no Ministério da Educação e Saúde. Faria isso com prazer, então, conversa vai e vem, surge sua proposta de criação do Instituto. Juarez Távora bem entende sua importância e a leva a Vargas, que por ter no sangue o positivismo-castilhista apreende e aplaude a ideia. Juarez então forma um grupo de trabalho para debater a proposta que é chefiada por Leo d'Affonseca, tendo Teixeira de Freitas como Secretário-Executivo. Feitos um ou outro ajuste, estaria aprovada, a menos de uma objeção externa que viria de comunidades geográficas (como será visto no segundo capítulo da próxima seção), surgindo então o Instituto Nacional de Estatística, em 6 de julho de 1934, e que começaria a funcionar em 29 de maio de 1936, mas que logo seria, por uma simples mudança de sigla, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. ●

Juarez Távora, que logo no início do governo provisório de Getúlio Vargas foi ministro da Agricultura e como tal ajudou Teixeira de Freitas a criar o Instituto que logo seria o IBGE.

Referências[25]

Constituição dos Estados Unidos da América: Edição Bilingue (Português / Inglês). eBook Kindle, Wohnrecht, 2015. [Há várias traduções desse documento. Inclusive, no Monumento a Lincoln, em Washington, é possível encontrá-lo em português a preço módico.]

[25] 1) Os poucos volumes do Censo de 1890 estão disponíveis na Biblioteca Central do IBGE; 2) O único volume do Censo de 1900 também lá está disponível; 3) A apuração desse Censo (1900), feita por Bulhões Carvalho, foi publicado em um de seus relatórios anuais, também disponível na Biblioteca Central do IBGE; 4) O volume elaborado por Bulhões Carvalho para a comemoração do Centenário da Abertura dos Portos é disponível na Biblioteca Digital do IBGE

Seção 3

1822-1972

Sesquicentenário da Independência

Localizado às margens do Riacho do Ipiranga, no Parque da Independência, na cidade de São Paulo. Foi inaugurado como parte das comemorações do Centenário da Independência, em 1922 (mas sua conclusão só se daria quatro anos depois). Foi idealizado e executado pelos italianos Ettore Ximenes (1855-1926), escultor, e Manfredo Mandredi (1859-1927), arquiteto. No interior do monumento, em sua cripta, está instalada a Capela Imperial que, em 1953, recebeu os restos mortais da Imperatriz D. Leopoldina, transladado do Convento de Santo Antônio no Rio de Janeiro. Em 1972, como um marco das celebrações do Sesquicentenário, recebeu os restos mortais do Imperador D. Pedro I, transladado do Pantheon dos Bragança (no Mosteiro de São Vicente de Fora, em Lisboa), e logo depois os restos mortais da Imperatriz D. Amélia de Leuchtenberg (também transladados do Pantheon dos Bragança). Para essa ocasião, o Monumento foi inteiramente restaurado, e reinaugurado em grande solenidade, com as presenças dos Presidentes de Portugal e do Brasil

Preâmbulo

O tempo em questão está marcado por dois períodos de exceção. Tem início com a revolução de 1930 que pôs fim à Primeira República, e que logo daria curso ao Estado Novo (1937-1945). Seguirá, após a Constituição de 1946, um curto período de conturbada democracia, eivada de golpes e contragolpes, em que apenas dois Presidentes eleitos por voto passaram o cargo ao seu sucessor também eleito por voto: Eurico Dutra para Getúlio Vargas (em sua volta ao poder), e Juscelino Kubitscheck para Jânio Quadros. Os outros poucos havidos no período chegaram ao poder por vias de sucessão, como vices, ou por golpes, ditos de salvação democrática. Por fim, esse tempo se fecha num longo período de exceção (1964-1985), numa sucessão de cinco Generais-Presidentes (e uma efêmera junta-militar). Nos dois períodos de exceção as garantias de direitos individuais estiveram suspensas (inclusive o habeas corpus), e muitos arbítrios contra a liberdade foram cometidos nos subterrâneos das prisões e dos quartéis. Em meio a tanta violência, advogava-se uma aceleração do crescimento.

E essa foi uma marca desse tempo. Não houve governo que não se pautasse em algum plano de crescimento, ora com maior, ora com menor intensidade, sendo, então, planejamento a palavra-chave do período. Houve os planos: Salte (1950-1951), Metas (1956-1961), Trienal (1963-1964), Ação Econômica do Governo (1964-1967), Decenal (1967), Orçamento Plurianual de Investimento (1968-1970), Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), havendo ainda vários planos regionais: para o Nordeste, para a Amazônia, para o Vale do São Francisco. Não tardou para que surgissem organismos especializados na concretização desses planejamentos, e junto deles, por óbvio, uma burocracia bem formada.

Não por acaso, o IBGE começa a operar em 1936 (idealizado por Mário Augusto Teixeira de Freitas) e busca atender a tais demandas por números qualificados ao planejamento. Mas, tanto mais essa demanda se refinava e se qualificava pela dimensão socioeconômica, mais era exigido que o IBGE mudasse seu modelo de atividade, o que começa a ocorrer no final dos anos 1950, tem curso nos anos 1960, e ganha intensidade nos anos 1970. Será seu segundo momento de existência, agora tendo o domínio do cenário da produção estatística nacional (o primeiro foi o da origem, quando superou a desordem da Primeira República, praticando a cooperação colaborativa, valendo-se do acesso aos registros administrativos; nesse segundo modelo, por novas técnicas e métodos tornou-se possível a criação dos registros estatísticos, não sendo mais preciso valer-se sobremodo dos restritivos registros administrativos). E isso coincidirá com os festejos do Sesquicentenário da Independência, em 1972, ao tempo do chamado "milagre econômico", este, que logo será percebido como uma miragem.

A grandeza do IBGE, nesse segundo modelo, pelas mãos de Isaac Kerstenetzky, atendendo às demandas das estatísticas socioeconômicas, entrará em descenso quando os Estados Nacionais, ao entrarem em crise, puserem de lado o planejamento, e o IBGE terá que passar por nova mudança, o que ocorrerá ao correr da chamada Nova República, que se seguiria ao regime militar que tanto oprimiu o país por 21 anos, deixando uma inflação que logo seria um drama a ser superado, sob pena do sufocamento. Esse novo tempo (terceiro modelo) virá pelas mãos de Simon Schwartzman, não sem antes a Casa ter passado pelas mãos de vários Presidentes de grande valor que introduziram mudanças de importância, e terem tentado dar fôlego ao modelo que se esgotava a olhos vistos (na verdade, dizer isso não é de todo correto, porque não era nem um pouco claro que isso ocorria àquele tempo, trata-se mais de uma visão *a posteriori*).

Paralelamente às mudanças que o IBGE introduziu em seu segundo modelo, há que se marcar ter colocado em segundo plano os chamados registros administrativos que, até o momento, eram a fonte básica para a ulterior agregação das estatísticas. O IBGE, desde então, se pautou nas pesquisas amostrais e, a partir dessa técnica, ganhou a liberdade e a autonomia de criação dos registros estatísticos, sobre os quais tinha total autonomia de completude, o que não se dava com os registros administrativos. Contudo, esses não perdiam sua riqueza informacional, ainda mais ao avançar da tecnologia, donde vários órgãos públicos, sobremodo os estaduais – com destaque ao Seade, de São Paulo – deles se valeu e produziu estatísticas valiosas. Mas não foram apenas órgãos públicos que assim agiram; paralelamente, surgiram inúmeros órgãos produtores de estatísticas, dando origem a uma efervescente indústria privada de estatística. Resulta disso tudo que, sem um exercício de coordenação, papel que, por lei, cabe ao IBGE, hoje o país se vê atolado de estatísticas necessárias, é certo, mas que mais confundem do que explicam. É preciso coordenação, numa dimensão colegiada, em ordem temática, o que não é nada fácil, mas é imperativo. Será um quarto modelo.●

Modelos de Desenvolvimento e o imperativo de atualização das estatísticas*

Renato Sérgio de Lima

Doutor em Sociologia pela USP.

Diretor-Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Professor da FGV EAESP

Liana de Paula

Doutora em Sociologia pela USP. Coordenadora do Observatório da Democracia e dos Direitos da Unifesp.

Professora da Unifesp.

Introdução

Esse é um texto que tenta adicionar camadas interpretativas ao desafio de compreensão do ciclo de produção e uso das estatísticas públicas no Brasil entre as décadas de 1930 e 1970, sobretudo. E, ao fazer isso, o texto também revela percepções e lentes analíticas dos seus autores que são, na origem, tributárias de anos de atuação profissional em torno da agenda de produção e uso de estatísticas criminais e da burocracia pública, bem como da análise sociológica dos problemas sociais e do pensamento social brasileiro. E por que é relevante explicitar logo de início esse viés? Porque, na prática, as análises aqui contidas poderiam ser muito diferentes se o foco repousasse nas estatísticas econômicas, por exemplo. Alguns pontos de tensionamentos ou fragilidades que serão apontados são mais fortes quando olhamos a produção de estatísticas oriundas de registros administrativos de áreas sociais e da justiça, enquanto esforços significativos já terão superado tais tensões na organização de competências e mecanismos de cooperação na produção de estatísticas econômicas. Mas, em ambos os casos, cabe-nos identificar fios condutores que se interligam para contar uma breve história dos processos políticos, econômicos e sociais associados à produção de estatísticas públicas que se desdobraram na década de 1970, quando o país celebrou 150 anos da sua Independência.

---

* A responsabilidade sobre as análises e opiniões contidas nesse texto é exclusiva dos autores que o assinam. Porém, ele só foi possível graças às leituras críticas e sugestões feitas por Vagner de Carvalho Bessa, da Fundação Seade, e Nelson Senra, do IBGE. De igual forma, agradecemos à Ana Lídia Santana Schroeder, que contribuiu com a pesquisa histórica, redação técnica e análise da legislação nacional e internacional.

O primeiro desses fios é a ideia de sistema, ou seja, da existência de diferentes órgãos ou agências produtoras de dados articuladas de forma coordenada e hierarquizada a partir de distintas esferas e níveis de organização do Estado. Ela perpassa a história da produção de estatísticas públicas no Brasil e é aceita como linguagem que organiza o debate sobre os modelos e arquiteturas institucionais necessárias ao atendimento da demanda cada vez maior por dados para a tomada de decisão. O segundo fio condutor é aquele que considera a arquitetura institucional e jurídica existente para a produção de dados e a contextualiza ante as opções políticas envolvidas na formatação de sistema. Esse é o fio que historiciza as capacidades estatais e as opções político-institucionais e busca compreendê-las no jogo de forças das demandas nacionais e internacionais por dados da esfera da política. E é nele que o IBGE, criado em 1936, ganha centralidade e importância ao longo desse texto, mas também instituições como a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, em São Paulo.

Por essa perspectiva, há ao menos três camadas interpretativas e simultâneas a serem contempladas. Há uma camada jurídica e de modelo de organização do Estado; há uma segunda, de natureza geopolítica e econômica; e há uma última, de aspectos políticos e societais. Elas se entrecruzam para montar o cenário sociopolítico e institucional de cada momento histórico, como será tratado a seguir.

Cenário sociopolítico e institucional entre os anos 1930 e 1960

Tendo em vista a proposta de articular as três camadas – a econômica, a política e a da organização do Estado–, é fundamental compreender o cenário sociopolítico e institucional em que os sistemas de estatísticas foram criados, nos anos 1930. O período que vai dos anos 1930 aos anos 1960 é marcado por profundas transformações na sociedade brasileira, especialmente no que se refere à industrialização (e urbanização), à centralização política no poder executivo federal e à reestruturação do Estado, passando de uma configuração marcadamente patrimonialista para outra, burocrática, no sentido da profissionalização dos quadros da administração pública e da racionalização de ações e processos de governo.[1]

Essas transformações estiveram relacionadas com o fenômeno do nacional-desenvolvimentismo, cujas origens remontam, segundo Fonseca (2004), a quatro correntes de ideias gestadas ainda na Primeira República (1889-1930) – o nacionalismo, a defesa da industrialização, o intervencionismo do Estado pró-desenvolvimento e o positivismo –, mas que só se mesclaram na formação do conjunto comum de ideias que compõem o desenvolvimentismo durante a era Vargas (1930-1945); e cujo foco repousa na ideia conservadora do "***welfare state*** monárquico", que, a nosso ver, promoveu, ao menos até 1988, a garantia de estruturas de bem-estar social (previdência social, por exemplo), a harmonia entre as classes, a lealdade e produtividade na crença de que um Estado autoritário evitaria o colapso da ordem social e seria "muito superior ao caos dos mercados no sentido de harmonizar o bem do Estado, da comunidade e do indivíduo", nos termos de Esping-Andersen (1991, p. 87). Em um exemplo, as políticas de assistência social faziam parte, portanto, da ideia de desenvolvimento nacional, mas não como elos estruturantes de cidadania e/ou direitos sociais e políticos. Elas eram vistas como anteparos à estabilidade da dimensão econômica.

Porém, para compreender esse movimento, é preciso buscar uma definição mais precisa do fenômeno do desenvolvimentismo. Fonseca (2004) estabelece, assim, como primeiro nível de abstração o que ele chama de seu "núcleo duro", composto por três elementos; são eles, a defesa da industrialização, o intervencionismo pró-crescimento e o nacionalismo. Em segundo plano, estão as políticas econômicas e as medidas efetivamente implementadas pelos governos. Para se poder falar em desenvolvimentismo, então, é preciso haver a associação dos três elementos do "núcleo duro" em um conjunto comum de ideias e sua conversão em um guia de ação para justificar ações governamentais

[1] Sobre o tipo ideal da organização burocrática de Estado, ver, principalmente, Weber (1999).

conscientes e deliberadas (cf. FONSECA, 2004, p. 227). Como resultado, o desenvolvimento passa a ser entendido como o elo que unifica e dá sentido a toda ação de governo, como um fim em si mesmo e também como condição para se atingir objetivos maiores, tais como bem-estar social e soberania nacional (ver FONSECA, 2004).

Para compor o conjunto comum de ideias do desenvolvimentismo, destaca-se, em primeiro lugar, a corrente nacionalista, entendida originalmente como um nacionalismo agrário, o que só se alterou na associação com a segunda corrente, do industrialismo, durante a era Vargas. Em segundo lugar, está a corrente do industrialismo, definida por Fonseca (2004) como industrialismo pragmático, pois seus defensores, ao mesmo tempo em que demandavam maior intervenção do governo, não desprezavam o capital estrangeiro. Em terceiro, está a corrente dos papelistas, adeptos de ideias econômicas inovadoras que, ao defenderem o crédito e o ***déficit*** público como indispensáveis para alavancar a economia, afrontavam o princípio básico da política econômica clássica de equilíbrio orçamentário e a manutenção do padrão ouro, defendido pelos metalistas. Em quarto, por fim, estão os positivistas, uma corrente de ideias que forneceu uma série de contribuições para o desenvolvimentismo, a começar pela supremacia do Executivo, passando pela aceitação da intervenção do Estado na economia e, principalmente, destacando seu entendimento de que era dever do Estado ajudar a sociedade a caminhar rumo ao progresso. Nesse sentido, a corrente positivista defendia um Estado forte, separando claramente o público do privado, e engajado na promoção do progresso laico, científico e moral da sociedade (ver FONSECA, 2004).

O ponto de inflexão do desenvolvimentismo foi atingido ainda no final da Primeira República, com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo do Rio Grande do Sul, em 1928. Porém, a articulação das quatro correntes de ideias formadoras do desenvolvimentismo em um conjunto comum só aconteceria durante a era Vargas (1930-1945), sendo Getúlio Vargas reconhecido como "seu principal agente" e "o personagem central da política brasileira de aí em diante", ao colocar em curso esse "projeto norteador das grandes transformações econômicas, políticas e sociais do país pelo menos pelas cinco décadas seguintes" (FONSECA, 2004, p. 254).

No âmbito político, a chegada de Vargas à Presidência com a Revolução de 1930 marcou uma importante ruptura com o pacto político dominante no Império e na Primeira República, como aponta Bresser-Pereira (2009),

> Os primeiros anos do governo Vargas foram marcados pela mudança do pacto político dominante – pela formação de uma nova coalizão política nacional-desenvolvimentista que substituiu a velha coalizão oligárquica do Império e da Primeira República. (...) Enquanto que o antigo pacto político era constituído pela oligarquia agroexportadora, pela elite burocrático política patrimonialista e pelos interesses estrangeiros no Brasil, o novo pacto será constituído pela burguesia industrial nascente, pela burocracia política e profissional nascente no próprio seio do Estado, pelos trabalhadores urbanos e por setores da velha oligarquia. Enquanto o velho pacto político era culturalmente dependente e não tinha mais condições de promover o desenvolvimento econômico, o novo será nacional desenvolvimentista; será o pacto necessário para o país deixar sua condição semicolonial – sua condição de país independente formalmente, mas dependente em termos culturais e econômicos – e realizar sua Revolução Nacional ou se constituir como Nação. O pacto nacional-desenvolvimentista de Vargas era uma ruptura com a antiga ordem oligárquica, mas era também um compromisso. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 14-15).

Na nossa leitura, um compromisso de crescimento e modernização econômica, mas de estabilidade do modelo de estratificação social e política que, posteriormente, Wanderley Guilherme dos Santos (1994) e José Murilo de Carvalho (2001) analisaram na chave da cidadania regulada e da cidadania incompleta; um compromisso que demandava a reorganização do Estado brasileiro. Afinal, ainda segundo Bresser-Pereira (2009), o Estado encontrado por Getúlio Vargas em 1930 era fraco, com um sistema jurídico debilitado, uma situação fiscal precária – tanto pelas dificuldades em arrecadação de impostos quanto pela facilidade em gastar –, com governos elitistas e de baixa legitimidade popular, e, enfim, uma administração patrimonial pouco eficiente e efetiva. Visando a constituição do Estado moderno brasileiro, Vargas pôs em movimento a criação e o fortalecimento de suas estruturas. Assim,

> No plano administrativo, Vargas revelou sempre uma grande preocupação em dotar o Estado de uma organização efetiva e de uma burocracia profissional competente. E essa preocupação não ficou nas palavras, embora estas fossem muito expressivas. Em várias ocasiões ele afirmou que uma das razões do atraso brasileiro era a baixa qualidade da administração pública; e estava sempre falando em modernização e racionalização do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 13)

A reforma administrativa do Estado teve início entre 1936 e 1938, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Essa reforma, que incluiu a criação de carreiras de Estado e a instituição da obrigatoriedade de concurso para ingresso no serviço público, implicou um forte investimento na profissionalização da administração pública como forma de modernizar o Estado e romper com a administração patrimonial e clientelista que se fazia até então, na qual patrimônio público e privado se confundiam. Não à toa, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, de igual forma, foi criado em 1936. A constituição de uma burocracia pública competente estendeu-se também para a administração das empresas estatais, com destaque para a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, criadas por Vargas em 1941 e 1942, respectivamente, e, no seu segundo governo, para a Petrobrás, a Eletrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, criados entre 1951 e 1954 (ver BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 13-14).

Tratava-se, portanto, da formação de uma burocracia pública voltada para o desenvolvimento econômico e identificada com os valores da racionalização, da eficiência, do planejamento e da administração. Como destaca Bresser-Pereira (2009, p. 14), “pela primeira vez na história do Brasil, uma burocracia moderna, uma tecnoburocracia pública bem qualificada passa a ter um papel importante na vida do país, passa a ser parte das classes dirigentes brasileiras”.

Entre esse grupo, os primeiros burocratas recrutados a participar do novo pacto político eram os militares, vindos sobretudo do movimento dos tenentes, aos quais depois se somariam os burocratas civis. Mas, para além da formação dessa elite político-burocrática, de origem em uma recém-surgida classe média, constituíram o pacto-nacional desenvolvimentista em sua primeira fase – que, para Bresser-Pereira (2009), vai de 1930 até o Golpe de 1964 – outros três grupos estratégicos, compostos pelos empresários industriais, por setores da velha oligarquia e pelos trabalhadores urbanos, que formavam uma base de apoio popular.

Ainda segundo Bresser-Pereira (2009), quando se encerra o ciclo político do nacional-desenvolvimentismo, em 1964, o Estado brasileiro era, nos planos fiscal e administrativo, muito mais forte do que aquele de 1930. No plano administrativo, a reforma burocrática e a habilidade de incorporar economistas, técnicos e administradores de boa qualidade ampliaram a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento. No plano fiscal, porém, houve um grande comprometimento das contas públicas no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com a construção de Brasília.

Apesar da ruptura política em 1964, Fonseca (2004) afirma que os militares mantiveram a implementação de políticas desenvolvimentistas no âmbito econômico. De fato, segundo Lamounier (1999), o modelo econômico e político-institucional dos anos 1930 esgotou-se somente nos anos 1980. Para esse autor, o movimento revolucionário e a Revolução de 1930 representaram importantes deslocamentos de poder na sociedade brasileira, manifestando a convergência para a preocupação com a debilidade do Estado e da economia agroexportadora, que se acentuou com a crise de 1929. As principais direções das políticas públicas implantadas entre 1930 e 1945, que vinham sendo gestadas na Primeira República, foram a institucionalização da intervenção reguladora do Estado na economia, destacando-se, além do investimento no desenvolvimento, a regulação das relações entre capital e trabalho, com a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, em 1943; a constituição de um setor público empresarial, com a criação de várias empresas públicas; a centralização do poder executivo em relação aos “excessos federativos” da Constituição de 1891, e uma ideologia de nacionalismo econômico. Assim,

A Revolução de 1930 alterou substancialmente o *modus operandi* do sistema político, reestruturando os canais

de acesso ao poder federal e dando início a uma série de mudanças substanciais, tanto práticas quanto ideológicas. Justamente neste sentido é que se pode entendê-la como o momento focal do processo brasileiro de ***state-building:*** uma forte inflexão centralizadora no aparelho estatal, corrigindo o regionalismo excessivo da República Velha, e, ao mesmo tempo, uma inflexão na política econômica, que se orienta cada vez mais no sentido do nacionalismo e da industrialização. Inicialmente reflexa, poder-se-ia mesmo dizer instintiva, essa política foi aos poucos assumida como visão doutrinária, ou seja, como um modelo de industrialização cujo motor viria a ser uma forte presença empresarial do Estado nos setores de infraestrutura. (LAMOUNIER, 1999, p. 38).

Segundo Lamounier (1999), o sucesso inegável do modelo getulista-desenvolvimentista na construção de uma base industrial permitiu o crescimento econômico até os anos 1980, quando surgiu a necessidade de adoção de um novo modelo. No plano político, a complexificação da sociedade levou ao esgotamento também do modelo político-institucional dos anos 1930, baseado, segundo Lamounier (1999), em três subsistemas institucionais: o corporativismo, ao invés de pluralismo sindical; o consociativismo, com aguda fragmentação partidária e governabilidade precária; e o presidencialismo acentuado. Esse esgotamento levou, nos anos 1990, a uma nova reforma do Estado.

As bases sociais da política, que envolviam uma sociedade demograficamente maior e mais jovem, bem como mais instruída e plural, pressionavam o modelo de estratificação social e econômica pautado exclusivamente nas concepções de desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico e sem distribuição de renda.

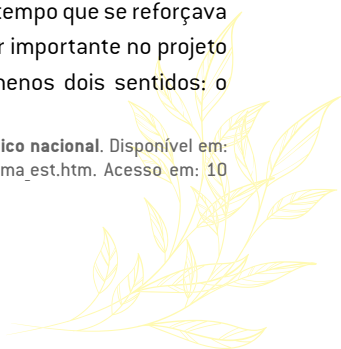
Nesse processo, as estatísticas públicas ganham protagonismo e passam a desempenhar papéis políticos e estratégicos na determinação dos rumos e sentidos da ação estatal. Assim, um olhar sobre os sistemas e/ou arranjos político-institucionais construídos para viabilizar os ciclos de produção e disseminação de estatísticas públicas no Brasil e no mundo é uma ferramenta analítica que ajuda a pensar a articulação das três camadas expostas no início deste texto (jurídica; geopolítica e econômica; e aspectos políticos e societais). E, ao fazermos isso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE assume destaque.

Como bem resume Simon Schwartzman, que foi Presidente do IBGE entre 1994 e 1998, a legislação brasileira (Lei n. 6.183, de 11.12.1974), produzida no ambiente dos 150 anos da Independência e do projeto de construção nacional, dá ao IBGE a responsabilidade de coordenar o sistema estatístico nacional. Para ele, por detrás de conceitos e diálogos inerentes ao funcionamento de sistemas, há instituições que partem da premissa da existência de um sistema estatístico nacional. Ou seja,

> A suposição é que, primeiro, existe um sistema estatístico nacional, definido através de um Plano Nacional de Estatísticas Básicas e um Plano Nacional de Informações Estatísticas e Geográficas a ser orientado, coordenado e desenvolvido pelo IBGE; e, segundo, que o IBGE tem a capacidade técnica e a autoridade formal de exercer esta coordenação, em relação aos demais órgãos da administração pública [...]. Ainda que estes dois elementos possam existir no papel, a realidade é muito mais dinâmica do que a linguagem de sistemas, hoje felizmente em desuso, faria crer. A identificação de quais são as principais estatísticas de que o país necessita, quem as produz e como elas devem ser interpretadas depende de um trabalho permanente de negociações e busca de consenso que cabe ao IBGE exercer, não de forma impositiva, mas através de um trabalho permanente de diálogo e análise sobre a natureza e a necessidade de informações, em conjunto com outras entidades e instituições. Este trabalho de diálogo é necessário por duas ordens de razão, uma relativa à própria natureza do fato estatístico, e a outra pelas características das instituições estatísticas brasileiras.[2]

O IBGE entre as décadas de 1930 e 1960

Em linha com o que escreveu Simon Schwartzman, nota-se que, desde a criação do IBGE, em 1936, havia a convergência das ideias de autonomia e objetividade para a produção de estatísticas públicas, ao mesmo tempo que se reforçava a atuação do Instituto como um ator importante no projeto de construção nacional, em pelo menos dois sentidos: o

[2] SCHWARTZMAN, Simon. **O sistema estatístico nacional**. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/sistema_est.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

primeiro, como ator estatal voltado para o conhecimento geopolítico de um país de dimensões continentais em rápida transformação urbana e industrial, e, em segundo, pela necessidade de inventários sobre a máquina pública, que se expandia conforme se consolidava a necessidade de um maior controle sobre as estruturas administrativas do Estado.

A criação do IBGE configura-se, assim, como parte do processo histórico de burocratização e racionalização da administração do Estado, como observado por Bresser-Pereira (2009), e de ***state-building***, como assinala Lamounier (1999), ressaltando a centralização administrativa e a intervenção do Estado na economia como forma de promover o desenvolvimento econômico do país. Mas havia limites e/ou constrangimentos que demandavam atenção e sinalizavam para um ponto de fricção, para usar o jargão diplomático, que se faz presente até a atualidade, ou seja, para a sensível relação entre órgãos de Estado como IBGE, Forças Armadas, Receita Federal, entre outras agências. Por esse ponto de fricção, as estatísticas setoriais normatizadas na década de 1940 incluíam os levantamentos estatísticos exigidos pela Segurança Nacional. Contudo, eles deveriam ser elaborados pelo IBGE sob controle e orientação de órgãos militares.

Entre 1950 e 1960, várias publicações internacionais tentaram fomentar padrões e classificações nacionais, bem como estabelecer protocolos de cooperação e compatibilização de informações. E, aqui, o pós-Segunda Guerra exigiu um olhar mais amplo e sistêmico sobre as condições geopolíticas e estratégica das Nações e que não focasse apenas na esfera estatal. Aos poucos, foram-se constituindo novas capacidades de mensuração de diferentes dimensões da realidade. Assim, além de elaborar e disseminar recomendações sobre a normatização e padronização das estatísticas nacionais, o Sistema Global Estatístico também promoveu cooperação técnica entre países em prol do desenvolvimento de instituições nacionais de estatística e da sustentabilidade de programas estatísticos, sobretudo o desenvolvimento de pesquisas amostrais domiciliares (ver SCHROEDER, 2021).

Schroeder (2021) relembra que, no caso brasileiro, para a instituição nacional de estatísticas oficiais, o início da década de 1950 foi desafiador e de crise, uma vez que foi quando o General de Exército Djalma Polli Coelho (1892-1954), que havia chefiado o serviço de cartografia da Força Terrestre e sido figura-chave para a escolha de Brasília como nova Capital Federal, assume a Presidência do IBGE e declara que as estatísticas do Instituto eram caras, atrasadas e não confiáveis. O IBGE era o responsável por coordenar as chamadas "campanhas estatísticas" instituídas pelas Resoluções da Assembleia Nacional de Estatística, durante a década de 1930 e que consistiam no levantamento primário de dados e posterior remessa para os órgãos finalísticos da União para tabulação e análise (Ministério da Justiça, por exemplo). Polli Coelho coloca em xeque a estruturação estatística até então vigente e solicita ao Presidente Getúlio Vargas uma comissão independente de avaliação, que tinha por objetivo:

> Estudar as bases em que se assenta o sistema estatístico brasileiro e os processos estatísticos adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pronunciando-se, em parecer fundamentado, sobre a conveniência do sistema técnico e técnico-administrativo vigente, e considerando-o particularmente, do ponto de vista da economia, da atualidade e exatidão (IBGE, 1952, p. 131).

Dito de outra forma, Polli Coelho aproveita que o Brasil passava por uma grande demanda pela aceleração do crescimento econômico e da expansão de estatísticas econômicas para questionar o modelo de atuação do IBGE para coleta e elaboração de estatísticas. Segundo ele, o IBGE não tinha a agilidade e o foco desejados pelo (segundo) Governo Vargas (1951-1954). Há, naquele episódio, a inauguração das fortes disputas pela agenda e conteúdo do que hoje convencionamos chamar de plano estatístico nacional e pelas condições técnicas e burocráticas para sua implementação – disputas essas que, ao fim e ao cabo, se repetem até a atualidade. Como consequência, no final da década de 1950, as atividades do serviço estatístico nacional passaram a ser monitoradas pela Comissão Supervisora de Órgãos Autônomos, criada em 1958 com competência para incidir sobre as normas da organização e a execução de seus serviços.

Esse clima de aumento do controle e da supervisão das atividades estatísticas se estendeu para os anos 1960, quando houve um novo ciclo de fechamento do regime democrático e o aumento do poder dos militares na definição da agenda nacional, fato que teve impactos sobre o relacionamento do Estado com o IBGE. As Assembleias-Gerais dos Conselhos Nacionais de Estatística e de Geografia foram proibidas em favor de estruturas de supervisão externas, como a já citada Comissão Supervisora de Órgãos Autônomos, ou a Comissão Nacional de Planejamento (1962). Importante citar ainda a criação, em 1966, de um Grupo de Trabalho, coordenado pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (o atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA) para estudar a formulação do Plano Nacional de Estatística, cujo levantamento caberia ao IBGE.

As crises que o IBGE viveu em 1962 e 1964 podem ser vistas como evidências do quanto esta década foi desafiadora para ele. A primeira partia da concepção de que era desejável uma atividade estatística centralizada e programada, com um sistema estatístico planificado, produzindo de forma centralizada todas as estatísticas oficiais brasileiras, que estariam agrupadas em estatísticas primárias (censitárias de população, prediais, domiciliares e o Censo Econômico) e contínuas (os índices de preços, as transações com o exterior, as contas nacionais e outros tipos de contabilidade social, os índices de produção física, os balanços do sistema monetário, o balanço alimentar, e o comércio por vias internas de cabotagem) (Cf. SENRA, 2006, pp. 67-70). A segunda, embora elogiasse a concepção teórica do IBGE, resgatava as críticas de Polli Coelho ao pressupor que seu programa estatístico não atendia aos desafios da realidade, que as estatísticas econômicas eram insuficientes e deficitárias, que não havia diálogo com os usuários das estatísticas oficiais, e que embora abarcasse uma variedade temática, não hierarquizava ou priorizava temas, além de que havia a dominância do método censitário em relação à possibilidade de utilização da amostragem.

A partir de 1964, o IBGE oscila entre tentativas de estrangulamento por parte de iniciativas governamentais e suspiros de fortalecimento institucional. Todavia, se ainda existem fricções que antagonizam prioridades e estratégias políticas com definições de temas e planos de trabalho, é nesta década que o Instituto ganha maior autonomia em termos funcionais, jurídicos e institucionais, com sua transformação em Fundação, em 1967. É também nos anos 1960 que há a aprovação do regulamento da Escola Nacional de Ciências Estatísticas e a institucionalização da profissão dos estatísticos. Diante de tais desdobramentos, ganha tração a interpretação que caberia ao IBGE operacionalizar a previsão constitucional da União de viabilizar e coordenar o sistema nacional de estatísticas (cf. SCHROEDER, 2021).

Das instituições aos sistemas estatísticos na década de 1970

Considerando os deslocamentos jurídicos, político e institucionais da década de 1960, a Constituição de 1969, que consolida a nova ordem social autoritária do Golpe de 1964, em seu Art. 8º, atribuía à União o papel de coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais, delegada ao IBGE e que marca a opção político-institucional dos militares de fortalecer a posição do Instituto enquanto coordenador do Sistema Estatístico Nacional e, consequentemente, enquanto órgão estratégico para a implementação e monitoramento do I e do II Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs, referentes, respectivamente, aos períodos 1972-74 e 1975-79, e as grandes apostas no modelo desenvolvimentista e centralizado dos governos por eles implementados.

O I PND foi criado pelo Congresso e não apenas pelo Executivo, por intermédio da Lei n. 5.727, de 04.11.1971, e tinha por objetivo duas grandes realizações para o ciclo compreendido entre 1972 e 1974, sendo a primeira a manutenção do país entre as dez nações com maior Produto Interno Bruto - PIB e o crescimento de nona para oitava maior economia do mundo; e, como segunda realização, fazer com que o Brasil ultrapassasse a barreira dos 500 dólares de renda *per capita* até 1974. Conforme aponta o Centro de Pesquisa e Documentação - Cpdoc da Fundação Getúlio Vargas,[3] tais desafios demandavam a duplicação da renda *per capita* do país até 1980 e a elevação do crescimento

[3] PLANO Nacional de Desenvolvimento (PND). FGV Cpdoc. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd. Acesso em: 12 de maio de 2022.

do PIB até 1974 com base numa taxa anual entre 8% e 10%. Além disso, almejava-se a elevação da taxa de expansão do emprego até 3,2% em 1974, a redução da taxa de inflação e a adoção de uma política econômica internacional que acelerasse o desenvolvimento, sem prejuízo do controle da inflação e da participação do empresariado brasileiro em setores estratégicos do desenvolvimento.

Já o II Plano Nacional de Desenvolvimento focava o quinquênio 1975-1979 e, ainda segundo o Cepdoc, tinha como objetivos centrais elevar a renda *per capita* a mais de mil dólares e fazer com que o produto interno bruto ultrapassasse os cem bilhões de dólares em 1977. Diante da primeira crise do Petróleo, em 1973, a meta básica do II PND era o ajustamento da economia nacional à situação de escassez do produto no mundo e ao novo estágio da evolução industrial do país. Por isso mesmo era dada grande ênfase às indústrias básicas, sobretudo aos setores de bens de capital e da eletrônica pesada. O objetivo era substituir as importações e, sempre que possível, abrir novas frentes de exportação. A agropecuária era também chamada a cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro, contribuindo de forma significativa para o crescimento do PIB. De igual modo, integração nacional e políticas energéticas seriam decisivas na estratégia de desenvolvimento, abrindo espaços para novos investimentos em políticas sociais como previdência, geração de empregos, programas habitacionais e educação (cf. SCHROEDER, 2021).

Na década de 1970, o IBGE passa a ser o órgão destinatário das informações obrigatórias a serem prestadas por diferentes entes da federação previstas no Plano Nacional de Estatísticas Básicas, de 1973, e no Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, de 1976. Nessa mesma linha, a Lei n. 6.140, de 28.11.1974, determinou a periodicidade de envio de informações civis ao IBGE e, alguns dias depois, é aprovada a Lei n. 6.183, de 11.12.1974, que institucionaliza o papel do IBGE de coordenar e zelar pelo adequado funcionamento do Sistema Estatístico Nacional - SEN, incluindo dar orientação normativa, prestar assistência e expedir instruções e normas aos demais integrantes do Sistema, além de orientar os mesmos sobre a atualização profissional de seus técnicos. Isso não era algo simples, pois implicava coordenar órgãos com características marcadamente insuladas e fechadas como Receitas Federal, do DF e dos estados; Banco Central; Ministérios; Forças Armadas; Secretarias; entre outros.

Ademais, na esteira dos objetivos dos PND, determinou-se ainda nos 1970 que o IX Recenseamento Geral do Brasil compreendesse o Censo Demográfico, o Censo Agropecuário, o Censo Industrial, o Censo Comercial e o Censo de Serviços, ampliando e capilarizando a atuação do IBGE. Ainda em termos de fortalecimento de um calendário estatístico, também aconteceu a transferência da responsabilidade pela produção das estatísticas de produção agrícola municipal e dos dados de produção extrativa vegetal, pecuária, avicultura, apicultura e sericultura do Ministério da Agricultura para o IBGE em 1974. Nesta década, a atividade normativa em torno do IBGE também se ocupou com aspectos de organização administrativa e de funcionalismo, modificando a subordinação de diretorias, dispondo sobre regime de contratação, suprimindo cargos e funções do antigo IBGE, reclassificando cargos, criando o centro de operações cartográficas, dispondo sobre o mandato de membros do Conselho Curador, entre outras medidas de natureza semelhante (cf. SCHROEDER, 2021).

Porém, sociologicamente falando, nota-se que os Planos Nacionais de Desenvolvimento reforçavam a subordinação de políticas sociais e de cidadania a um sistema de estratificação econômica e ocupacional, nos termos já mencionados de Wanderley Guilherme dos Santos (1994), que definiu "cidadania regulada" como o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e desenvolvimento econômico definido por norma legal. Assim, não obstante os Planos Nacionais de Desenvolvimento embutirem visões de mundo e concepções de ordem social então vigentes, suas bases são muito anteriores e operadas ao menos desde os anos 1920, quando a previdência social foi estruturada inicialmente para as profissões que protagonizam o modelo econômico da época, como portuários, ferroviários, entre outros.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (PND) - 1972/74

O presente texto corresponde ao publicado no Suplemento ao Diário Oficial de 17 de dezembro de 1971

DEZEMBRO DE 1971

LEI N.º 5.727, DE 4 DE NOVEMBRO DE 1971

Dispõe sôbre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974.

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º São aprovadas as diretrizes e prioridades estabelecidas no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974, com as ressalvas constantes do anexo desta lei. *

Art. 2.º O Poder Executivo adaptará o Plano a que se refere o artigo anterior às circunstâncias emergentes e atualizará os elementos quantitativos a que êle se refere.

Art. 3.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 4 de novembro de 1971; 150.º da Independência e 83.º da República.

EMÍLIO G. MEDICI
Alfredo Buzaid
Adalberto de Barros Nunes
Orlando Geisel
Mário Gibson Barboza
Antônio Delfim Netto
Mário David Andreazza
L. F. Cirne Lima
Jarbas G. Passarinho
Júlio Barata
Márcio de Souza e Mello
F. Rocha Lagôa
Marcus Vinicius Pratini de Moraes
Antônio Dias Leite Júnior
João Paulo dos Reis Velloso
José Costa Cavalcanti
Hygino C. Corsetti

* As ressalvas, já incorporadas ao presente texto, estão no final desta publicação.

Fac-símile de capas do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) : 1972/74.

E isso, novamente articulando as três camadas propostas no início deste texto, na agenda de um sistema estatístico, significa dizer que a definição dos temas monitorados não foi derivada apenas do momento autoritário dos anos 1970, mas está historicamente associada ao consenso global em torno da relevância de estatísticas confiáveis, abrangentes e comparáveis sobre os mais variados temas abarcando o desenvolvimento socioeconômico, demográfico, ambiental ou cultural. Consenso esse que pode ser visto como tributário da ideia que surgiu no século XIX de que conhecimento estatístico e objetividade são sinônimos e servem como faróis a iluminar as nações. A estatística ganha espaço como linguagem que organiza o saber científico em torno da quantificação e serve ao propósito de quantificação de fatos sociais para a tomada de decisão e para a constituição de uma tecnologia de interpretação do social. Decisões baseadas em números seriam, portanto, impessoais e estariam fundamentadas em pressupostos técnicos e, por conseguinte, seriam uma resposta à demanda moral pela imparcialidade e aplicabilidade do conhecimento (ver LIMA, 2005).

Imparcialidade que, no plano internacional, tornou-se um dos pressupostos fundamentais que viabilizaram a reconstrução da governança mundial após a Segunda Guerra Mundial, com a criação das Nações Unidas, em 1945. Nesse processo, em 1947 foi criada a Comissão de Estatísticas,

ligada ao Conselho Econômico e Social da entidade e com a atribuição de ser o órgão máximo do sistema estatístico global e supervisionar o trabalho da Divisão de Estatística da ONU, que por sua vez tem atuado para definir padrões, nomenclaturas, conceitos e métodos sobre a realidade dos países membros (ver ONU, 2007). Dentre as principais contribuições e impactos das Comissão de Estatísticas da ONU, destaca-se a criação e disseminação de classificações e definições de padrões e diretrizes internacionais sobre as estatísticas oficiais sobre o mercado, a indústria, *commodities*, além das recomendações e diretrizes sobre censos populacionais, contas nacionais (por meio do Sistema Internacional de Contas Nacionais), pesquisas por amostras de domicílios, estatísticas vitais (em parceria com a Organização Mundial de Saúde), de meio ambiente, de energia, entre outras (cf. ONU, 2007).

A adoção de padrões internacionais para a produção e disseminação de dados e para a conformação do desenho institucional do serviço estatístico é continuamente importante para uma instituição nacional de estatísticas oficiais porque a qualifica enquanto fornecedora de dados de setores específicos,[4] propicia comparabilidade internacional e possibilita a construção de um suporte internacional que pode ser acionado diante de tentativas de intervenções políticas indesejáveis nas estatísticas oficiais (ver SELTZER, 1994).

Para o Brasil, que foi um dos principais articuladores da criação da ONU, em 1945, essas questões ganham ainda maior destaque na medida em que o então embrionário sistema estatístico nacional tinha que operar em um contexto de fragilidade jurídica, instabilidade política e de relações federativas conturbadas, sobretudo após a década de 1930, que foi marcada pelo projeto de centralização e burocratização do Estado brasileiro. Fortalecer a esfera de coordenação do Sistema Estatístico Nacional era, portanto, estratégia de sobrevivência organizacional da burocracia de Estado frente às instabilidades políticas que marcam a história brasileira e fazer isso via alinhamento internacional e fortalecimento da independência do IBGE eram ativos que atravessaram décadas. Em outras palavras, a busca de alinhamento com as regras das Nações Unidas foi de grande valor na definição do plano de trabalho do IBGE, bem como na construção da sua identidade organizacional, que em 1974 ganhou sua forma sistêmica mais acabada.

E isso foi feito em paralelo à agenda mais discutida pelo Sistema Estatístico Global na década de 1970, que foi exatamente a coordenação e integração de programas estatísticos (cf. ONU, 2021), o que se materializou na elaboração de documentos como a análise comparada de contas nacionais e definições sobre as estatísticas de indústria e comércio. Nesta década, os esforços das Comissão de Estatísticas da ONU para criar capacidade estatística nacional em diferentes países se consolidaram e o Brasil reforça seu protagonismo internacional (ver SCHROEDER, 2021).

É possível, portanto, defender a hipótese de que, mesmo com sua autonomia política de definição de temas e agendas constrangida pelas pressões governamentais e pelo período autoritário vigente, foi na década do aniversário de 150 anos da Independência nacional que o IBGE conseguiu reunir as condições ideais de arranjo jurídico, financiamento, suporte técnico, administrativo e burocrático que tornaram viáveis sua centralidade e importância no Sistema Estatístico Global. O Instituto alinha-se com o Sistema Estatístico Global ao determinar, no âmbito do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas do Brasil, que a classificação das estatísticas nacionais deve ter comparabilidade internacional – de acordo com a alínea d) do § 4º do Art. 7º do Decreto n. 74.084, de 20.05.1974. Em um processo de fortalecimento de mão dupla, o IBGE passa a ser uma referência mundial de capacidade institucional e de excelência técnica que poderia servir de parâmetro para o Sistema ONU

[4] Ver SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 307, quando Sérgio Besserman relata o papel do IBGE em influenciar o Brasil a adotar o Padrão de Disseminação de Dados do Fundo Monetário Internacional, qualificando o IBGE como fornecedores de informações para o Banco Central e trazendo mais credibilidade para o IBGE na área econômica.

disseminar como "boa prática" para nações de médio e baixo desenvolvimento.

Assim, se o Sistema Estatística Global se ocupava com a coordenação e integração de programas estatísticos, com a comparabilidade internacional e com o estabelecimento de normas e padrões estatísticos, o IBGE mostrava-se atualizado e comprometido com o fortalecimento do serviço estatístico nacional. Afinal, no âmbito do Sistema Estatístico Global temas do plano de trabalho do IBGE ocupavam a agenda internacional, a exemplo das ligações entre Sistema de Contas Nacionais e Sistema de Balanços da Economia Nacional, censos populacionais e habitacionais e cooperação técnica. A preocupação com o Sistema de Contas Nacionais esteve constantemente em pauta ao longo dos anos, tendo sido abordado em 29 sessões da Comissão de Estatísticas da ONU (ver ONU, 2021).

A nosso ver, será nos anos 1970 que o IBGE conseguirá a sua independência de fato, ou seja, conseguirá se transformar em uma agência de Estado, cuja missão e reconhecimento irão lhe garantir sobrevivência organizacional e política capaz de fazer frente às crises subsequentes dos anos 1990 e 2020, de não realização dos Censos Demográficos decenais. Todavia, a prioridade dada às pesquisas primárias coloca em segundo plano o uso de registros administrativos, com exceção daqueles que versam temas econômicos, na medida em que pesquisas poderiam permitir o controle de todas as suas etapas a partir de parâmetros técnicos e metodológicos internacionais e/ou de excelência estatística. Se a atribuição da coordenação de uma complexa rede de atores e instituições produtoras de estatísticas públicas serviu como elo catalisador do papel do IBGE, sua operacionalização tem imposto desafios à manutenção da capacidade de coleta de dados e à capilaridade da sua rede de pesquisas.

Para mitigar esses efeitos, ainda na chave de sistemas, caberia então às agências estaduais de planejamento e estatísticas, como a Fundação Seade de São Paulo, criada em 1978, o papel de articular o uso dos registros administrativos a fim de dar conta da produção de indicadores mais sensíveis às políticas públicas estaduais. Como exemplo, quase toda a produção de estatísticas nacionais de criminalidade foi suspensa ainda entre os anos 1970 e meados de 1980 e a área só voltou a ter destaque, no rol das estatísticas nacionais do IBGE, nos anos 2010, por pressão do sistema estatístico global mobilizado em torno das Metas do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, bem como da sociedade civil e do crescimento da violência, que exigiam o monitoramento dos fenômenos a ela associados.

Em síntese, o IBGE inaugurou na década de 1970 um modelo organizacional que lhe permitia ter um intenso programa de trabalho e, por ele, dar respostas às demandas sociais e governamentais consideradas pela sua direção e pelo seu corpo técnico legítimas e viáveis (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016). Em suma, o IBGE, em sua institucionalização e legitimação investiu desde a sua criação por seguir os padrões internacionais para a elaboração e disseminação das estatísticas nacionais oficiais confiáveis, comparáveis e íntegras. Este alinhamento de intensidade oscilante, devido à conjuntura política do Brasil, ganhou ainda mais concretude com a adoção, incorporação e aprofundamento dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais ao Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE, em 2013. Entretanto, de forma breve, o pêndulo por ele vivido entre sua autonomia à luz do Sistema Estatístico Global e as prioridades governamentais fez emergir um projeto potente de independência técnica e institucional mas que cobra seu preço ao exigir que a legitimidade do seu plano de trabalho seja continuamente questionada e dependente de estruturas ou excessivamente insuladas em seus projetos institucionais, ou demasiadamente frágeis diante dos desafios fiscais de um modelo de desenvolvimento que, após o II PND, tem entregado, quase que continuamente nos últimos quarenta anos, taxas de crescimento muito inferiores às necessárias a patamares médios de geração de trabalho e renda para a população.

A Fundação SEADE, do Estado de São Paulo

Em São Paulo, a Repartição de Estatística e Arquivo do Estado foi criada em 1892, cabendo-lhe a execução dos trabalhos de estatística e a guarda, coordenação e classificação dos documentos públicos históricos. Com o acordo firmado entre o governo federal e todos os governos estaduais na Convenção Nacional de Estatística, em agosto de 1936, a Repartição foi desmembrada em março de 1938, passando a denominar-se Departamento de Arquivo do Estado e a concentrar as atividades de arquivo público. Já as estatísticas tornaram-se atribuição do recém-criado Departamento Central de Estatística, cuja nomenclatura foi alterada para Departamento Estadual de Estatística em julho de 1938. A centralização dos serviços estaduais de estatística no DEE deu-se no início dos anos 1940, apesar das resistências de vários Secretários de governo. Assim, o Decreto-Lei 12.610/1942 estabeleceu que as diversas repartições especializadas passariam a subordinar-se ao DEE, processo que foi completado em 1944, com a transferência dessas repartições para uma sede única, na histórica rua Maria Antônia. A criação e implantação do DEE inseria-se no contexto nacional da Era Vargas (1930-1945) de uso das estatísticas como recurso de planejamento, centrado principalmente nas estatísticas sobre produção agrícola e industrial de São Paulo e seu escoamento para o mercado interno e para a exportação. Contudo, com o fim da Era Vargas e as consequentes mudanças na conjuntura política nacional, o DEE passou a enfrentar maiores oposições no estado, chegando a ser extinto em 1948, sob o argumento de uma suposta dualidade de serviços estatísticos pela existência de uma Inspetoria Regional do IBGE em São Paulo. A extinção só se reverteu em 1951, com a (re)criação do Departamento de Estatística do Estado - DE, vinculado diretamente ao gabinete do governador. Com a reestruturação do IBGE como fundação, em 1974, o DE sofreu um grande revés, pois o IBGE passou a centralizar a maior parte dos serviços (como a coleta e processamento de estatísticas vitais) e a determinar as principais pesquisas a serem executadas, restringindo a autonomia do DE. A chegada de Paulo Egydio Martins ao governo do estado, em 1975, marca o momento de reestruturação da produção de estatísticas, uma vez que Paulo Egydio tinha como estratégia de governo a "centralização das informações e descentralização das ações para obter um planejamento eficaz" (MOTOYAMA, VARGAS e COMEGNO, 2008, p. 107-8). Ainda no mesmo ano, começou a articulação para a montagem de um sistema estadual de informações gerenciais de governo, que viria a ser o Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos - SEADE. A Fundação SEADE, por sua vez, foi instituída em dezembro de 1978, como um dos últimos atos de governo de Paulo Egydio (ver MOTOYAMA, VARGAS e COMEGNO, 2008). Da década de 1980 em diante, o Sistema Estadual de Análise de Dados materializou-se numa agenda de pesquisas e produção de dados que demandaram articulação e convênios com diversos órgãos da administração estadual e município de São Paulo, a exemplo dos dados para a produção do PIB Estadual e/ou a Pesquisa Municipal Unificada, PMU, que depois serviu de referência para a MUNIC, do IBGE, alguns anos depois.

Considerações finais

Isso posto, quando fechamos o quadro analítico das três dimensões propostas no início deste capítulo, nota-se a força aglutinadora que a ideia de sistema teve, em 1974, para o projeto institucional do IBGE e para o cumprimento dos objetivos do Sistema Estatístico Nacional previsto na Constituição de 1969. Foi ela que inaugurou deslocamentos institucionais e fomentou subsistemas estaduais, como o de São Paulo. Foi em torno das discussões sobre o plano de trabalho do Plano Nacional de Estatísticas Básicas, de 1973, e no Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, de 1976, que o IBGE logrou êxito em operar uma estratégia de sobrevivência organizacional e valorização das estatísticas públicas. Entretanto, com o ocaso da ideia de sistema e a diversificação/complexização das agendas de trabalho e das demandas de uma sociedade cada vez mais plural e dinâmica, o IBGE entra nos anos 1980 no "fio da navalha", pelo qual qualquer desarranjo de uma das três dimensões que o sustentam (econômica, jurídica e política) comprometeria a centralidade política e burocrática da ideia de coordenação, a exemplo da crise do Censo, de 1991.

Dito de outro modo, o Instituto se fortaleceu ao se afastar da obrigatoriedade de assumir protagonismo em pautas sensíveis aos regimes de governo, mas, paradoxalmente, perdeu capacidade de mobilização em torno dos grandes e emergentes temas nacionais e de um conceito mais amplo de desenvolvimento humano e sustentável. Ou seja, além de zonas de sombra em algumas áreas sensíveis, como no campo das estatísticas de segurança pública/criminais, o legado de décadas voltadas prioritariamente para pesquisas primárias resultou na entrada tardia da instituição no debate sobre o chamado "Big Data" e aumentou seus desafios em áreas de intenso debate público. A polêmica em torno do tamanho do questionário do Censo Demográfico da década de 2020, ainda não realizado; a difícil comunicação para justificar as aparentes contradições entre estatísticas de mercado de trabalho produzidas do Sistema RAIS/CAGED e a PNAD Contínua e, por fim, o árduo aprendizado técnico e institucional para a obtenção de registros fiscais junto aos outros órgãos do Governo Federal são exemplares nesse sentido, tornando anacrônico o atual marco regulatório do setor estatístico, elaborado ainda na década de 1970. [5]

E, aqui, cabe a nós repensar, no contexto democrático, o papel das instituições de estatísticas para além do fornecimento de dados estratégicos para o desenvolvimento econômico, voltando-se para a expansão do acesso à cidadania, e ao enfrentamento das desigualdades produzidas e/ou reforçadas como efeitos perversos do pacto nacional-desenvolvimentista. Mais do que a dimensão de suporte ao modelo de desenvolvimento econômico, que marcou a década do aniversário de 150 anos da Independência nacional, as estatísticas públicas incorporam uma quarta e fulcral dimensão das sociedades em rede e altamente interconectadas, que é a capacidade de comunicar e traduzir conceitos técnicos em ações efetivas para a convergência da agenda e do tempo da produção de dados com a agenda e o tempo da demanda por informações e conhecimento.

Nesse processo, o esforço feito nos anos 2000 para o monitoramento das Metas do Milênio e, posteriormente, para o acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS resgata a importância da dimensão geopolítica para a superação da ideia parsoniana de sistemas totais funcionais como capacitadores da ação coletiva e legitima a premissa da nova ordem social inaugurada em 1988 e que está fundada na universalidade e monitoramento de direitos fundamentais. As estatísticas públicas passam a ser insumos para a produção de evidências úteis ao planejamento, formulação e implementação de políticas

---

[5] Ver SARAIVA, Adriana; PERET, Eduardo. "Marco regulatório e Censo 2020 são prioridades", diz Presidente do IBGE. **Agência IBGE** – Notícias, 14 jun. 2018. Disponível em:https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21428-marco-regulatorio-e-censo-2020-sao-prioridades-diz-presidente-do-ibge. Acesso em: 13 nov. 2021.

públicas e direitos e, ainda, passam a desempenhar papéis políticos e jurídicos que organizam e instrumentalizam ferramentas de ***accountability*** do Estado e de sua burocracia.

Nos mais de cinquenta anos que separam o período de criação e utilização do Sistema Estatístico Nacional da comemoração do Bicentenário da Independência do Brasil, em 2022, o IBGE e as demais instituições de estatísticas públicas do país passaram por profundas transformações em suas arquiteturas institucionais e em suas missões. Mais do que nunca, estão entre as instituições de Estado que mais podem contribuir para a garantia e consolidação da ordem social democrática inaugurada em 1988. As estatísticas públicas e a certeza de que são produzidas com rigor técnico e científico são as âncoras que não nos permitirão naufragar na guerra de narrativas desprovidas de base de evidências que caracterizam o contexto histórico e político no qual o Bicentenário da Independência será comemorado. Hoje, o projeto de nação independente inaugurado em 1822 está sob ataque e corre riscos de ser fragilizado, mas não mais diante de outra nação e, sim, diante das fissuras e retrocessos da institucionalidade democrática inaugurada em 1988.

Não há espaço para um modelo autoritário de desenvolvimento e os dados existentes servem para estruturar um modelo de desenvolvimento mais inclusivo; ambientalmente responsável; menos desigual econômica, social e racialmente; mais justo e que espelha uma nação mais ***accountable*** e plural. As burocracias estatais estão sendo reinventadas e aquelas envolvidas na produção e uso de estatísticas públicas não fogem a essa regra. Os desafios são imensos e há novos atores e pautas a pressionar o sentido da ordem social e de relação Estado e Sociedade. ●

Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia". **Textos para discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace;/handle/10438/2663. Acesso em: 2 dez. 2021.**

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Editora Civilização Brasileira. 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do ***welfare state*"**, Welfare e Experiências Neoliberais, **Lua Nova** (24), p. 85-116, set. 1991. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006. Acesso em: 9 dez. 2021.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. "Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil", **Pesquisa e Debate**, v. 15, n.2(26), p. 225-256, 2004. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11934/8639. Acesso em: 2 dez. 2021.

IBGE. **A crise do IBGE**. Refutação ao folheto "A questão do Conselho Nacional de Estatística", de autoria do Presidente do Instituto, General Djalma Polli Coelho. 1952. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv80665_v2.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

IBGE. **Coletânea da Legislação do IBGE.** 2016.

LAMOUNIER, Bolívar. Do modelo institucional dos anos 30 ao fim da era Vargas. In: D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). **As instituições brasileiras na era Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ; Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 32-56. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6839. Acesso em: 2 dez. 2021.

LIMA, Renato Sérgio de. **Contando crimes e criminosos em São Paulo**: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tese de Doutorado. USP. 2005.

MOTOYAMA, Shozo; VARGAS, Renato Teixeira; COMEGNO, Maria Cecília. SEADE: uma história exemplar. São Paulo: Fundação SEADE: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

ONU. **United Nations Statistical Commission**: Sixty Years of Leadership and Professionalism in Building the Global Statistical System 1947-2007. United Nations Publications, 2007.

ONU. United Nations Statistical Commission. **Key facts about the Statistical Commission**. Disponível em: https://unstats.un.org/

unsd/statcom/60th-anniversary/facts/. Acesso em: 28 ago. 2021.

PENHA, Eli Alves. **A criac¸ão do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo**. 1993. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca=-catalogo?id266104=&view-detalhes. Acesso em: 6 maio 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SELTZER, William. Politics and Statistics: Independence, Dependence or Interaction? **DESIPA Working Paper Series**, n. 6, p.1-37, 1994.

SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras**. vol.2. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE, 2006.

SENRA, Nelson; FONSECA, Silvia Maia; MILLIONS, Teresa Cristina (Ed.). **O desafio de retratar o país**: entrevistas com os Presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015. IBGE, 2016.

SCHROEDER, Ana Lídia Santana. **Direito e política dos dados**: uma análise institucional da governança do IBGE. Dissertação de Mestrado. FGV Direito SP. 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. vol. 2. Brasília: Editora da UnB, 1999, p. 517-543.

1972 – O IBGE domina o cenário estatístico

Tradição & Renovação

Começando por dar-lhe a minha casa e meu Ministro,
hei dar ao Instituto tudo que lhe for preciso.

*Getúlio Vargas**

Criado em 6 de julho de 1934 (Decreto n. 24.609), ainda no Governo Provisório, teve Teixeira de Freitas como a face do saber e Juarez Távora como a face do poder, que lhe deram viabilidade. Nasceria como Instituto Nacional de Estatística, apenas, ainda que Teixeira de Freitas o quisesse como Instituto Nacional de Estatística e Cartografia, entendendo que era impossível fazer uma boa estatística sem dispor, junto, de uma boa cartografia, a que chamava de "cartografia geográfica". Para além de ser básico na produção das estatísticas, a cartografia ampliaria a divulgação das estatísticas, somando-lhe recursos visuais, como os cartogramas, para além das tabelas, dos gráficos e dos diagramas, em tudo e por tudo ajudando a analisá-las, ou, como dizia, "discursá-las", produzindo monografias municipais, aos moldes das antigas "corografias", que associavam números, História e Geografia.

Sim, fosse como fosse, o Instituto estava criado, mas, para começar a funcionar, precisava da indicação de um Presidente, e, nesse sentido, Teixeira de Freitas seria incansável. Em sua visão, o ocupante dessa posição deveria ser uma pessoa com livre acesso aos gabinetes do poder, de modo a cumprir três requisitos: primeiro, mostrar aos decisores a importância das informações produzidas pelo Instituto, de modo a valorizar suas atividades, dando a todos perfeita percepção de suas complexidades, de que nada do que fazia se alcançava ao estalar de um dedo; segundo, angariar suporte ao Instituto, em recursos

Nelson de Castro Senra

Doutor em Ciência da Informação - UFRJ. Mestre em Economia - EPGE/FGV-RJ.

Pesquisador e Professor no IBGE (aposentado).

Sócio efetivo do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro - IHGRJ.

---

* Parte do discurso de Getúlio Vargas, no Palácio do Catete, em 29 de maio de 1936, ao dar posse ao Embaixador José Carlos de Macedo Soares, então Ministro das Relações Exteriores, na Presidência do ainda Instituto Nacional de Estatístico (pouco depois IBGE, por simples mudança de sigla). Ao dizer "sua casa", se referia ao Palácio do Catete, onde o Instituto seria instalado; ao dizer "meu Ministro", se referia a Macedo Soares, que acumularia as duas funções..

humanos, técnicos e materiais, como também orçamentário-financeiro, sempre que se fizessem necessários; terceiro, divulgar amplamente os novos produtos do Instituto tão logo eles saíssem, sempre valorizando suas qualidades.

Nessa luta, resiliente, enviando cartas e mais cartas, a seu Ministro, já Gustavo Capanema, a Luiz Simões Lopes, chefe de Gabinete da Presidência da República, e outras pessoas influentes, iria sugerir: Ildefonso Simões Lopes, Affonso Celso Assis Figueiredo (o Conde de Affonso Celso), Bulhões Carvalho, Affonso Penna Júnior, Francisco Mendes Pimentel, Félix Pacheco, Afrânio de Mello Franco, Epitácio Pessoa. E note-se que entre os nomes arrolados não consta o de Macedo Soares,[1] que Teixeira de Freitas só viria a conhecer quando, em 1935, diante de uma crise econômico-financeira, o Itamaraty, precisando apresentar números sólidos a credores e investidores internacionais, pediu ajuda aos Diretores federais de estatística. Nada a estranhar, pois, para além de falar pelas estatísticas de Educação e Saúde, ele foi o mais atuante, e por sua vivência mineira agiu em vários outros temas. E a todo instante lembrava que, se o Instituto Nacional de Estatística já estivesse operando, não se estaria vivendo aquela crise quando pediu o apoio do Embaixador junto ao Presidente da República para indicar um Presidente para o Instituto. Macedo Soares se tornou tão convincente que acabou como uma alternativa, ele próprio, mas relutou em aceitar o cargo, pois na ocasião estava envolvido na negociação da Paz do Chaco. Ainda assim, Vargas o nomeou à revelia, mesmo ausente do Brasil, e foi preciso muitas cartas de Teixeira de Freitas para convencê-lo a assumir a função, o que se deu em 29 de maio de 1936 (uma sexta-feira, apenas um dia vago na agenda de Vargas, mas que, ao dar início a tudo, se tornou a Data Magna do Instituto para sempre, até hoje).

[1] Sobre essa figura notável, ver CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. Um homem de fronteiras: ação e criação de José Carlos de Macedo Soares. In: _____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 3: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 559-613. Ver ainda SENRA, Nelson de Castro (Org.). **Embaixador Macedo Soares, um príncipe da conciliação:** recordando o primeiro Presidente do IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2008 (com textos de época, e também textos atuais de Lúcia Maria Paschoal Guimarães, Helder Gordim da Silveira, Alexandre de Paiva Rio Camargo, Guilherme Pereira das Neves e Alfredo Bosi).

Antes de seguir da posse de Macedo Soares, convirá marcar alguns pontos do discurso de Teixeira de Freitas, logo após os que foram feitos pelo Presidente da República, e pelo Embaixador, acumulando as duas funções, a de Ministro das Relações Exteriores, e desde então a Presidência do Instituto. Teixeira de Freitas expressa otimismo e é contagiante (vale marcar que naquele momento Vargas governava sob a Constituição de 1934, que fora fruto da Revolução Paulista de 1932, mas que teria vida curta, logo vindo a Carta de 1937). Passemos a Teixeira de Freitas, que, com o tempo, será visto como o fundador/idealizador do IBGE:

> O Instituto que se acaba de instalar, sob tão promissores auspícios, não é uma organização improvisada, de emergência ou de simples encenação. Não são efêmeros os seus propósitos, não é artificial a sua estrutura, não são unilaterais nem pessoais os pontos de vista que ele consubstancia. Bem ao invés, representa ele a etapa final de formação e unificação da estatística brasileira, logicamente decorrente dos imperativos da vida nacional fielmente interpretados e obedecidos. E porque exprime assim o sistema definitivo que a Nação encontrou para integrar a evolução normal dos seus serviços estatísticos, base da administração pública e mesmo das próprias atividades privadas, não é o Instituto somente uma criação que permanecerá, senão também que se expandirá com vitalidade poderosa. Porque as suas raízes se encontram nas raízes mesmas da formação nacional, histórica e geograficamente falando, e o seu dinamismo tão entrelaçado está, alternadamente como causa e efeito, com as próprias fontes de vida da Nação, que, estimulando-as constantemente, por elas será também excitado e mantido, na admirável harmonia das criações evolutivas que surgem na vida dos povos com características nitidamente orgânicas.[2]

[2] TEIXEIRA de Freitas: pensamento e ação. Discurso proferido no ato de instalação do Instituto [Nacional de Estatística], em 29 de maio de 1936. Rio de Janeiro: CDDI / IBGE, 1992. P. 103-104

Mário Augusto Teixeira de Freitas em uma rara foto sorrindo, com costumeiros óculos escuros, que amenizavam seu problema de visão.

O Instituto que passaria a funcionar, afirma, gratificado e emocionado, daria corpo e sistema, com as devidas adaptações, "às nossas condições administrativas e políticas, realizações e medidas já vitoriosamente ensaiadas e praticadas entre nós mesmos e em vários outros países cultos". E segue adiante, dizendo: "o Instituto não é mais do que a sistematização feliz e necessária do conjunto de medidas indispensáveis à eficiência de que se quer investir a estatística brasileira".[3] E rende honra a Bulhões Carvalho, o gigante da nossa estatística, ou seja, diz que o que naquele instante ganhava as condições de funcionamento e funcionalidade, por ele fora antes pensado, e mesmo testado, e se não tivera sucesso, fora pelas razões já superadas e removidas, qual seja, a federação extremada. O novo tempo do Brasil fazia um novo tempo da estatística brasileira, que, depois, faria um novo Brasil, melhor informado e conhecido. Dessa forma, mesmo tendo em mente a certeza de que se estaria iniciando uma forte inflexão na atividade estatística, de modo algum comete a leviandade de declarar que na Primeira República se estivera na "idade da pedra lascada", muito pelo contrário, a exalta e a explica em suas dificuldades.

[3] Idem, p. 108.

A Carta Magna da Estatística Brasileira

De pronto o Embaixador, como previsto na legislação, deveria convocar a Convenção Nacional de Estatística, mas para dar-lhe maior peso, tornar-lhe um "Ato de Estado", o próprio Presidente da República invoca a si fazer sua convocação (Decreto n. 946, de 07.07.1936), e mais, presidiria sua sessão final, apondo sua assinatura ao documento convencional (Decreto n. 1.022, de 11.08.1936). Vargas insta aos estados que enviem as melhores pessoas àquele evento, e eles o fazem. Sua importância é tamanha que chegou a ser chamada de Carta Magna da Estatística Brasileira, dando-lhe seus princípios norteadores por muitos anos. Dessa forma, Vargas cumpria o que dissera quando dera posse a Macedo Soares, ou seja, estava dando ao Instituto o melhor de si.

Getúlio Vargas dando posse ao Embaixador Macedo Soares (seu ministro das Relações Exteriores) na presidência do ainda Instituto Nacional de Estatística (logo IBGE), em 29 de maio de 1936, no Palácio do Catete.

Seu texto tinha cinco capítulos: I Bases para a constituição e regulamentação do Conselho Nacional de Estatística (1ª cláusula), II Compromissos do Governo Federal (2ª cláusula), III Compromissos dos Governos Regionais (3ª à 27ª cláusulas), IV Compromissos comuns a todos os Governos compactuantes (28ª cláusula), V Disposições gerais (29ª à 32ª cláusulas). Um aspecto-chave na Convenção é que nela a cartografia estava presente (cláusulas 13ª a 15ª), mesmo que no nome do Instituto houvesse sido excluída. Natural que assim fosse, como dito antes, pois não se faz uma boa estatística sem uma boa cartografia, e não se a bem divulga sem bons traços de geografia. Afora que, assim estando presente, abria-se espaço para se reverter a exclusão que fora feita, e tão logo fosse possível, colocá-la de novo no nome do Instituto. E esta será uma luta diuturna do Conselho Nacional de Estatística, órgão-chave do Instituto (Decreto n. 1.200, de 17.11.1936) em várias de suas reuniões, segundo diversas resoluções.

Assim, arado o terreno, ao ser criado o Conselho Brasileiro de Geografia (Decreto n. 1.527, de 24.03.1937), ele traria a intenção de integração ao Instituto. Christovam Leite de Castro, que era chefe da seção de Estatística Territorial, na repartição de estatística do Ministério da Agricultura – sendo ambos esses órgãos ideias de Teixeira de Freitas, quando assistiu a Juarez Távora – e que tinha acento especial no Conselho Nacional de Estatística, seria escolhido seu Secretário-Geral. Dessa forma, no tabuleiro de Teixeira de Freitas faltava apenas o xeque-mate ao rei, e ele viria em 26 de janeiro de 1938, pelo Decreto-Lei n. 218, em que o Conselho Brasileiro de Geografia se tornava o Conselho Nacional de Geografia, e o Instituto Nacional de Estatística se tornava o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Nada de fundo mudara, senão duas siglas. Eis, então, a razão do IBGE manter o dia 29 de maio de 1936, data da posse de Macedo Soares, como sua data magna. A partir dessa data tudo pôde se dar, o passado foi recuperado, e o futuro seria alcançado.

Naquele tempo, numa analogia aos regimes políticos, *mutatis mutandis*, o IBGE praticava um verdadeiro parlamentarismo. Seu Presidente era altamente respeitado, era ouvido e participava das solenidades, não raro tomando decisões-chave. Como Primeiro-Ministro estava o Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, e algo como Ministros temáticos da estatística estavam os Diretores federais de estatística, dando forma a uma espécie de Ministério, ou seja, a Junta Executiva Central. Paralelamente, na Geografia, havia o Conselho Nacional de Geografia, com seu Diretório Central, formado por órgãos federais de Geografia, mas, ainda que tendo bastante autonomia, guardavam dependência ao Conselho Nacional de Estatística. Ambos os Conselhos tinham um órgão legislativo, as Assembleias Ge-

rais, que tanto tinham poder legislativo autônomo, quanto deviam chancelar as decisões tomadas, respectivamente, pela Junta e pelo Diretório. As Assembleias eram formadas pelos membros dos Conselhos e por seus espelhos nos estados. Produtores outros, se tornariam produtores oficiais de informações estatísticas ou geográficas ao se associarem aos Conselhos respectivos, e nesse caso seriam também parte das respectivas Assembleias.[4]

O programa estatístico, as campanhas estatísticas

O Instituto não nasceu para ser produtor, mas antes para coordenar diferentes produtores, garantindo que suas produções resultassem em estatísticas harmônicas e integradas. Teixeira de Freitas costumava dizer que então estava se formando uma "Federação de Repartições" ou um "Consórcio Federativo". O que resultaria desse esforço seria, pela primeira vez no país, um Sistema de Informações em que, como é natural aos sistemas, o todo é maior que a soma das partes.

Do modo como se trabalhava, reunindo as repartições estatísticas produtoras ficava implícito um programa estatístico; juntas definiam os Cadernos temáticos (como eram chamados os formulários) que seriam levados a campo; tais Cadernos articulavam diferentes temáticas, sendo discutidas e definidas em Câmaras Técnicas, e chanceladas pela Junta Executiva Central, do Conselho Nacional de Estatística. A aplicação desses Cadernos cabia aos órgãos regionais de estatística, que deviam fazê-los chegar aos municípios, também sob orientação do Instituto. A ulterior apuração dos Cadernos era feita nas capitais estaduais valendo-se das "Folhas de Apuração", também definidas na Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, e os resultados eram enviados à mesma junta, transformados em tabelas/gráficos/diagramas/cartogramas e, depois de analisados, divulgados no Anuário Estatístico Brasileiro.[5]

Em meio a toda essa estrutura um ponto-focal seria a rede de coleta de informações nos municípios (inclusive nas capitais). Claro, as repartições estaduais de estatística, em estados mais ricos tinham seus esforços recompensados, pois seus municípios respondiam a contento aos pedidos feitos, alguns até criando estruturas permanentes, outros nem tanto, mas, mesmo assim, não negando respostas às demandas. Em estados mais pobres, ou mais desorganizados, a situação ficava bem mais precária, e os órgãos colegiados ao Instituto amargavam dificuldades na produção contínua de estatísticas. Isso só teria fim em 1942, quando o Brasil entrasse na Segunda Guerra Mundial e fosse atribuído ao IBGE a produção de estatísticas de interesse militar. Essa atribuição foi uma conquista diplomática duramente negociada pelo Embaixador Macedo Soares junto ao Estado-Maior das Forças Armadas. A partir desse momento, o Instituto receberia, além dos recursos orçamentários, aporte especial, com o que pôde formar uma rede de coleta própria. Claro que afirmou não estar rompendo o pacto com os estados, mas, pouco a pouco, foi o que aconteceu, e não tardou para que também nas capitais acabasse tendo uma representação sua, que seriam as Inspetorias, logo Delegacias. Pronto, o Instituto havia posto os pés em todo o país, e passava a ter domínio de todas as etapas do processo de

[4] Para mais informações ver na **Revista Brasileira de Estatística**, v. 22, n. 85/86, p. 125-146, jan./jun. 1961 a reprodução da Resolução n. 119, de 14.07.1939, da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística, que mandou incluir nos Anais "cinco documentos de indiscutível importância alusivos à criação do IBGE": 1) o Projeto n. 152/1928, de autoria do Deputado Daniel de Carvalho, regulamentando a execução dos serviços de estatística do Brasil; 2) a exposição de 22 de maio de 1931, de Heitor Elói Alvim Pessoa, sugerindo a promulgação de uma lei de estatística destinada a ser um estatuto orgânico da estatística brasileira; 3) a promoção de 31 de julho do mesmo ano, da Diretoria-Geral de Informações, Estatística e Divulgação, ao Ministro da Educação, Francisco Campos, apoiando aquela sugestão, e pedindo para ela apoio do Governo Provisório; 4) o relatório da referida Diretoria, datado de 5 de fevereiro de 1932, apresentando o projeto mandado organizar por despacho ministerial de 1º de agosto do ano anterior; 5) o relatório apresentado, em 28 de outubro de 1933, ao Ministro da Agricultura, Juarez Távora, pela Comissão Interministerial, organizada por ordem do Chefe do Governo Provisório para projetar a reorganização do sistema estatístico brasileiro.

[5] Sobre ter nascido para coordenar, ver SENRA, Nelson. INE (logo IBGE): "federação de repartições" ou "consórcio federativo". In: ______. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 3: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 91-118.

pesquisa.[6] Mas por ser altamente dependente dos registros administrativos como fonte principal de informações primárias, o modelo fundador tinha três linhas focais: os temas eram investigados em todos os municípios; nesse sentido as investigações tinham caráter censitário no território, ou seja, tinham valor local; os temas tinham igual prioridade, nenhum deles sendo preferível a outro. Como no início o objetivo era traçar um retrato geral das realidades nacionais, estava tudo bem, mas quando lhe fosse feita uma demanda específica, essas amarras seriam problemáticas.

Não obstante, ainda que mudanças no sentido de haver estatísticas econômicas só viessem a ocorrer fortemente nas décadas de 1960-70, já em meados de 1945, o assunto será objeto de palestra no Conselho Nacional de Estatística, por Jorge Kafuri, catedrático de Estadística e Economia na Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ), lembrando que a parceria entre Estatística e Economia de fato ainda estava no início, contudo, desde há muito sendo claro que a estatística era um "observatório da vida econômica".[7] E ele se mostra muito otimista com o trabalho do Instituto nesse sentido, ao passo que Teixeira de Freitas não o respalda, afirmando que ainda ele teria muito que fazer, em texto com João de Mesquita Lara:

> Deficiências ainda se observam, sem dúvida. E quando não decorrem dos mesmos fatores gerais, que em todos os países criam embaraços aos levantamentos numéricos – e que no Brasil são agravados pela extensão territorial, dispersão demográfica e baixo nível cultural das populações – essas deficiências são devidas, exatamente, à inexistência da mentalidade estatística entre os que devem colaborar com o poder público nesse sentido [o setor privado]. Mas essas causas já não afetam, de modo substancial, os setores de capital importância na investigação estatística. Os levantamentos já efetuados pelas repartições de estatística, tanto na esfera federal, como na regional e local, além de submetidos a uma progressiva ampliação, quer em extensão quer em profundidade, já vão tomando feição e ritmo satisfatórios, graças à melhor receptividade por parte dos informantes. Essa observação implica no reconhecimento de que a bem orientada campanha educativa que se tem lançado nesse sentido já vai produzindo resultados, criando aos poucos aquela mentalidade estatística de que tanto carecem os órgãos especializados da administração nacional.[8]

A posterior entrada da Fundação Getúlio Vargas como órgão produtor associado ao Conselho Nacional de Estatística, integrando o Sistema Estatístico Nacional, atenuaria essa carência. Mas importa observar que já então, ainda sob Teixeira de Freitas, o Instituto estava antenado com o imperativo de se ampliar o programa estatístico até então oferecido ao país, e se não o fazia era porque se esbarrava com imensas dificuldades, não obstante os muitos esforços que aplicava no cotidiano. E uma das dificuldades estava na formação de pessoal, para o que tudo que se fazia parecia pouco, desde palestras (as chamadas "Conferências de Estado-Maior", sempre publicadas nas revistas do Instituto, a de Estatística e a de Geografia, elas próprias veículos de formação), a tradução de livros (inclusive de amostragem, que o Instituto ainda estava longe de utilizar), a promoção de cursos à distância, e tantas outras iniciativas. Não havia limites, mas era pouco.[9] E também se lutava com as recusas na recepção aos agentes, quando das entrevistas, no caso dos Censos, e mesmo nos órgãos públicos, quando no acesso aos registros administrativos.

---

[6] Sobre essa autonomia do Instituto, mas que geraria conflito com os órgãos estaduais de estatística, ver SENRA, Nelson de Castro. História e antevisão do declínio dos órgãos estaduais de estatística. **Boletim Estatísticas Públicas,** v. 11, p. 97-106, 2015.

[7] KAFURI, Jorge F. A cooperação da Estatística com a Economia. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 23, p. 393-410, jul./set. 1945, p. 395.

[8] FREITAS, M. A. Teixeira de; LARA, João de Mesquita. Estatísticas necessárias ao estudo e orientação da economia brasileira. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 21, p. 29-34, jan./mar. 1945, p. 31.

[9] Sobre essa luta para formar os técnicos do Instituto, ver SENRA, Nelson de Castro. Dois temas em pauta: como nomear e onde formar os produtores das estatísticas. Debates acadêmicos e institucionais (anos 1940 e 1950). O tempo da ENCE. **Boletim Estatísticas Públicas**, v. 12, p. 33-52, 2016.

Anamnese. Diagnóstico. Prognóstico (inspirado em Antônio Carlos Simões Florido)

Um dos notáveis ibgeanos que, por muito tempo, esteve à frente dos Censos Agropecuários, Antônio Carlos Simões Florido, em palestra de treinamento e/ou motivação aos agentes de campo, costuma explicar o trabalho que eles fazem com uma analogia médica, que muito teria agradado a Teixeira de Freitas.

Pois ele diz que, naquele momento, em campo, seja num domicílio, seja num estabelecimento, sim, porque sua analogia extrapola o Censo Agro, valendo para todas as vezes que se vai ao campo, o que o agente de campo está fazendo é uma anamnese das individualidades que, depois de sucessivas agregações, resultarão nas estatísticas (em diferentes graus, inclusive indicadores, caso se os queira).

Feitas essas anamneses através de bons questionários (sendo hoje todos eletrônicos, em pequenas máquinas, que fazem as críticas de preenchimento imediatamente, e dão entrada automática nos computadores centrais do IBGE), o resultado alcançado permite que se chegue a precisos diagnósticos das realidades, possibilitando a prescrição de tratamentos (elaboração de políticas públicas), e a previsão e evolução dos resultados, ou seja, a expectativa de um prognóstico (tido como uma hipótese ou probabilidade) do tratamento.

Entrementes, os Censos de 1940, de 1950 e de 1960

Teixeira de Freitas tinha clareza de que o Instituto, por mais que tivesse nascido com prestígio, e que estivesse trabalhando bem, em várias frentes, e já tivesse publicado seus primeiros Anuários, entre outras coisas, só teria futuro se não tropeçasse na realização do Censo de 1940, e, claro, nos seguintes. Então se aplicou de corpo e alma no fazer o Censo de 1940, o primeiro que caberia ao IBGE, e lutou por encontrar um bom comandante para conduzi-lo – e dizer comandante não é um exagero, já que fazer um Censo é sempre (ainda mais à altura) uma operação de guerra. O primeiro nome que lhe veio à mente foi o de Juarez Távora que não aceitou a tarefa preferindo prosseguir sua carreira militar. Ainda tentou outros nomes, até que por fim, a tarefa recaiu nos ombros do físico José Carneiro Felipe (hoje, o nome da Medalha de Mérito Científico, concedida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq), que a certa altura, com o Censo já em curso, chegou a pensar em desistir, o que, caso se concretizasse seria desastroso, levando Teixeira de Freitas, sempre precavido, a fazer novo apelo a Juarez Távora. Mas não foi preciso, e Carneiro Felipe levou a operação até o final, com grande sucesso.[10]

Desde o início de 1938 várias leis e decretos foram baixados autorizando e regulamento o recenseamento. Vale dizer que até então a competência de realizá-lo era do Ministério da Justiça e Negócios do Interior que, assim, precisava delegá-lo ao Instituto, o que foi objeto de um desses títulos legais.

Teixeira de Freitas lutou para deixar de fora o quesito cor, mas foi voto vencido, e foram adotadas as categorias: preta, branca, amarela; para os que se dissessem caboclo, mulato, moreno etc., na apuração somou-se como pardos. Outro tema que Teixeira de Freitas tentou deixar de fora foi a religião, mas também perdeu, ficando: católico romano,

[10] Ver sobre essa luta, entre outros temas, na seleção de correspondências (cerca de 12 mil cartas e outros documentos existentes no Fundo Teixeira de Freitas que está no Arquivo Nacional e também disponível na Biblioteca Digital do IBGE) em SENRA, Nelson de Castro (organização, introduções e resumo das cartas). **Teixeira de Freitas e a criação do IBGE:** correspondência de um homem singular e plural. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

protestante, ortodoxo, israelita, maometano, budista, xintoísta, espírita, positivista, outra religião, sem religião.[11]

Uma novidade, e agora bem mais explícita que no Censo de 1906, a legislação censitária introduzia o "caráter confidencial e inviolável" das informações, que não poderiam "nem constituir prova contra o informante, salvo aos casos em que forem prestadas de má fé". Ou seja, só se usaria contra o indivíduo se ele agisse em prejuízo do próprio Censo, caso contrário, ficasse tranquilo, que o Instituto manteria rigoroso sigilo, e não daria ciência a ninguém, para nada do que ele dissera.

A Comissão Censitária Nacional teria como órgãos auxiliares as Comissões Censitárias Regionais e Municipais. A execução censitária competiria ao Serviço Nacional de Recenseamento, formado por uma Direção Central (com as divisões técnica, de publicidade, administrativa, de coordenação), por Delegacias Regionais (nas capitais das Unidades da Federação), por Delegacias Seccionais (cobrindo conjuntos de municípios), e por Delegacias Municipais (em cada município, ou grupo deles, se forem muito pequenos); as delegacias seriam instaladas em próprios públicos federais, estaduais e municipais. Haveria, ainda, um Consultor Técnico.[12]

Embaixador José Carlos de Macedo Soares, duas vezes presidente do IBGE.

A propósito do Censo de 1940, o demógrafo Giorgio Mortara, em agosto do mesmo ano, em conferência no Palácio do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores), proferiu palavras que merecem destaque. Embora, por certo, tivesse em mente o Censo de 1940, suas palavras extrapolam essa dimensão temporal, ainda sendo atuais (mormente em tempos de pandemia):

> A população não representa somente o meio em que se manifestam todos os fenômenos sociais, e que precisa ser bem conhecido para a apreciação e para a interpretação destes. Representa também um fator decisivo de muitos dos acontecimentos que transformam o vulto do mundo. As revoluções, as guerras, as migrações, a grandeza e a decadência das nações, dependem, às vezes em parte preponderante, de desequilíbrios nos desenvolvimentos dos diferentes povos ou das diferentes classes sociais; logo, o conhecimento da composição quantitativa e qualitativa da população constitui um auxílio inestimável para o homem de Estado de hoje e para o historiador de amanhã. [...] Cumpre salientar que as indagações censitárias têm o único fim de fornecer à administração pública, aos estudiosos e, em geral, aos cidadãos, o mais amplo conhecimento da situação demográfica, econômica e social do Brasil. As informações pedidas, discriminando caracteres e circunstâncias, visam descrever o Estado de fato, e não preparar o terreno para discriminações do Estado de Direito.[13]

O Censo de 1950 já será feito em momento de redemocratização, sob a Carta de 1946, que não atribui à União o fazer censo, mas por legislação específica (Lei n. 651, de

[11] Seguia seu mestre Bulhões Carvalho que assim o fizera no Censo de 1920.

[12] Também como no Censo de 1920, haveria intensa propaganda.

[13] MORTARA, Giorgio. Os aspectos internacionais do recenseamento. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 3, p. 421-431, jul./set. 1940, p. 424-425, 430.

Sede do Serviço Nacional de Recenseamento (desde o censo de 1920, onde Bulhões Carvalho triunfou), na Avenida Pasteur, no bairro da Urca.

13.03.1949) ficará atribuído ao Governo Federal devendo as atividades da Comissão Censitária Nacional serem exercidas pela Junta Executiva Central, do Conselho Nacional de Estatística. Como em 1940, mantém-se setembro como data de referência, e consolida-se a noção de sigilo das informações prestadas, não havendo maiores mudanças. O Censo de 1950 seria feito, o mais possível, pautado nas orientações do Instituto Interamericano de Estatística para o Censo das Américas, ou Censo Continental.[14] Ao fim e ao cabo, a prática censitária, no IBGE, após dois Censos parecia caminhar bem, contudo ainda haveria eventuais percalços, estrelismos, mudanças em comandos, em quadros técnicos, em reduções de recursos etc. Em suma, o Censo, embora fosse feito a cada dez anos, ainda não era uma pesquisa contínua, como atividade contínua, por paradoxal que fosse, o que só viria a ser a partir da operação de 1990-91.

Propaganda do censo de 1940 fincada no obelisco da Avenida Rio Branco, no Rio de Janeiro.

[14] A documentação do Censo de 1950 é fabulosa e pode ser acessada na Biblioteca Digital do IBGE. Em boa medida foi elaborada por Alberto Passos Guimarães. Já a do Censo de 1940, afora a que consta nas resoluções do Serviço Nacional de Recenseamento, disponível para consulta física, e os textos publicados nas Revistas Brasileiras de Estatística e de Geografia, muito do que houve em textos avulsos se perdeu, infelizmente.

Propaganda do Censo de 1940 em carros do corpo de bombeiros que saíam pelas ruas tocando sirenes e buzinas para difundir o Censo.

O Censo de 1940 teve, como visto, as presenças de Teixeira de Freitas e de Macedo Soares, mas o Censo de 1950 já não mais encontraria Teixeira de Freitas no Conselho e no Instituto;[15] em 1948, havia se retirado, contudo, como Presidente da Sociedade Brasileira de Estatística, continuou atuando em favor do Censo. Ao tempo do Censo de 1950, Rafael Xavier, que antes atuara no Censo de 1940, ao lado de Carneiro Felippe e de Giorgio Mortara, estava na Secretaria-Geral do Conselho e do Instituto (tendo sucedido a Teixeira de Freitas); logo seria substituído por Waldemar Lopes, igualmente discípulo de Teixeira de Freitas. A seu turno, Macedo Soares, que só deixaria a Presidência do Conselho e do Instituto no início de 1951, teria papel de destaque no início do Censo de 1950, como tivera o tempo todo no Censo de 1940, mas sua execução e conclusão passaria pelas gestões de Polli Coelho, de Florêncio de Abreu, de Elmano Cardin, de novo de Macedo Soares e, por fim, de Jurandyr Pires Ferreira.[16] A esse caberia a realização do Censo de 1960, trazendo a inovação do processamento computacional (Univac 1105).

[15] Teixeira de Freitas deixou a Secretaria-Geral do Conselho e do Instituto em 1948, entretanto, continuou na direção da repartição de Estatísticas, da Educação e da Saúde até 1952, quando se aposentou. (A Resolução n. 558, de 04.07.1953, da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística, rendeu-lhe homenagem pela aposentadoria); por essa função era membro da Junta Executiva Central, mas evitou frequentar suas sessões para não inibir seus membros, mormente seu Secretário-Geral.

[16] Sobre os Censos de 1940 e 1950, ver SENRA, Nelson. 1940 e 1950, os primeiros Censos feitos pelo IBGE (quinto e sexto do país). O Censo das Américas. In: ______. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002).** Vol. 3: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 255-292.

Extrato das palavras de despedida de Teixeira de Freitas, ao deixar o IBGE

Teixeira de Freitas, em 1948, deixou a Secretaria--Geral do Instituto, sua principal função executiva, controladora de seus dois Conselhos, o de Estatística e o de Geografia, e quando havia Censo, também o Serviço censitário. Pois, em 1949, em resposta a uma homenagem que lhe fora prestada pelos ibgeanos atuantes nas Inspetorias Regionais (depois Delegacias) e nas Agências Municipais, responsáveis pelas coletas dos "inquéritos estatísticos", lhes dirige as seguintes palavras (vejamos algumas partes):

"Se algum merecimento me coube no bom êxito conseguido e refletido nas vitórias desse monumento de brasilidade que é o nosso Instituto, só o posso entrever no dedicado empenho com que, sob a orientação esclarecida do Embaixador Macedo Soares, nosso Presidente até hoje, procurei, então, estimular e coordenar as forças construtivas que sentia latentes, dependendo apenas de orientação e de oportunos incentivos para que se tornassem operantes.

[...]

"São os laços espirituais e morais referidos que ainda me mantém, sem função agora de comando, atento às realizações do Instituto e me levam a crer que ele se firmará cada vez mais no conceito público pela ação de seus ilustres dirigentes, e, sobretudo, pelo trabalho obscuro, mas decisivo, das Agências Municipais.

"A nossa estatística terá de apoiar-se, para cumprir a sua missão, na verdade dos fatos escrupulosamente observados e na excelência dos fatos escrupulosamente observados e na excelência da matéria prima coletada, o que exprime o rendimento funcional das células mediante as quais aquele poderoso organismo exerce salutar ação de presença em todos os setores do território brasileiro e manifesta a sua sensibilidade às menores palpitações da vida nacional.

[...]

"Eis aí a razão dos votos sinceros, que deixo aqui formulados, para que não esmoreça o ardor já comprovado pela maioria dos companheiros de ideal que labutam a serviço da estatística brasileira, e para que todos porfiem em manter e aperfeiçoar sem desânimo aquelas virtudes que devem caracterizar um bom Agente: o amor à verdade, o rigoroso escrúpulo na coleta dos dados, o espírito de observação e iniciativa, o vigilante senso crítico, a curiosidade e o interesse pelos problemas relacionados com a vida de seus Municípios, a disposição para o estudo facilitado pelos elementos que o Instituto lhes faculta nas ordens de serviço e nas suas publicações, a identificação com as condições da ambiência de trabalho, a paciência, a perseverança, a habilidade e a cordura, de que dependem as boas relações com os informantes e, da partes destes, a atitude de simpatia que é meio caminho andado para a cooperação a bem da causa pública.

Manteve-se setembro como data de referência e não houve mudanças de monta nos quesitos, senão alguns detalhes, aqui e ali. Não obstante, houve uma novidade significativa operacional: a introdução da amostragem, de modo que se passou a levar a campo dois questionários, um universal (rápido) aplicado em todos os domicílios, e outro amostral (maior, a exigir mais tempo de entrevista) aplicado em alguns domicílios (na amostra, quando então o questionário universal não seria aplicado, pois seus quesitos já estariam contidos no outro). Por essa forma tornou-se possível ampliar-se a investigação de características da população. Outra novidade operacional foi a utilização do "cérebro eletrônico" na apuração, criando-se no IBGE um Centro de Processamento de Dados, que se mostraria um desastre, de modo que em 1970, já com outro Censo em campo, ainda havia volumes sendo divulgados.[17]

---

[17] Essa história é contada em FREIRE, Francisco Romero Feitosa. **Pró-Censo**: algumas notas sobre os recursos para o processamento de dados nos Recenseamentos do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE / CDDI, 1993, 53 p. (Série Memória Institucional). Ver ainda SENRA, Nelson. Em 1960, sétimo Censo geral: nova técnica (a novidade da amostragem) e novas máquinas (o "cérebro eletrônico"). In: ______. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 3: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 637-660.

IBGE: estatísticas muito caras, sempre atrasadas e pouco confiáveis

Com a Carta de 1946 e o retorno da Federação, ficou claro para Teixeira de Freitas que o Instituto teria que passar por ajustes, e então submeteu a Macedo Soares sua saída da Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Estatística, e, portanto, do IBGE (o principal cargo executivo da Casa). O Embaixador ocupava o governo de São Paulo à época, estando licenciado da Presidência, mas diante de uma situação dessa magnitude, toda a diretoria deslocou-se à sua presença para uma decisão, e ficou acertado que Teixeira de Freitas ficaria mais um tempo. E só sairia em 1948, passando o cargo, como já visto, ao seu discípulo Rafael Xavier (que teria papel de relevo na Fundação Getúlio Vargas, e ainda seria Presidente do Instituto).

Assim é que, afastado do cotidiano do IBGE, logo no início da gestão do General Polli Coelho – que substituiria o Embaixador no comando do Instituto, a partir de 1952 –, Teixeira de Freitas viveria um enorme abalo, e teria que dar muito de si para salvar sua obra. Pois, o novo Presidente, tão logo assumiu, sem conhecer a área da Estatística (era egresso da área de Geografia), ao receber um relatório de avaliação do estado-das-artes da instituição elaborado por Lourival Câmara (Exame crítico da estatística brasileira), em lugar de colocá-lo em discussão em ambiente interno, interpretou-o à sua maneira, e o usou numa entrevista a jornalistas. Desde sempre, a imprensa focava atenção às estatísticas, e nesse sentido deu ensejo ao General para dizer a frase que trouxe uma tragédia.[18] Disse que as estatísticas do IBGE eram caras, estavam sempre atrasadas e eram pouco confiáveis. O relatório não sugeria isso, ao menos diretamente, mas o General sem saber o que dizer, e querendo aparecer, o disse. E provocou um tsunami de dimensões incalculáveis.

A reação foi imediata. Houve demissões ("Sessenta técnicos do IBGE já pediram demissão", diziam as manchetes) e exonerações; perderam-se valiosos quadros. Uma dessas pessoas, até então na posição de Secretário-Geral, Waldemar Lopes, não deu sossego ao General, começando uma campanha na imprensa com manchetes de primeira página. Jornalista de primeira linha, excelente articulista, não mediu esforços para preservar a instituição, e salvar o bom nome de Teixeira de Freitas a quem admirava sobremodo ("Insiste o General: o IBGE tem fracassado sempre, quando é chamado a colaborar", diziam as manchetes). Volumes e mais volumes de textos foram feitos, com fortes elementos de refutação. Também ajudaram, os jornalistas Valdemar Cavalcanti e Alberto Passos Guimarães. Mas o General não esmoreceu.

[18] Sobre a relação da imprensa com o IBGE, desde os tempos de Teixeira de Freitas, por certo um grande comunicador, ver SENRA, Nelson de Castro; FONSECA, Silva Maia; MILLIONS, Teresa Cristina. **Brasil em pauta: a** trajetória da comunicação no IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

Charges sobre a crise que atingiu o IBGE em 1951-1952.

Dr. Getulio ! Salve a 'estatistica nacional !

— Quero Passar o Resto da Minha Vida na Cadeia se o IBGE Não Merecer Crédito, disse Teixeira de Freitas

REPTO AO GENERAL POLLI COELHO

Reportagem de LUIZ CLAUDIO

O SR. Teixeira de Freitas entregou ante-ontem, no Catete, uma carta dirigida ao presidente Vargas, na qual focaliza a situação caotica em que se encontram as estatisticas do país diante da crise de confiança provocada pelo presidente do I. B. G. E., general Djalma Polli Coelho. Essa carta, como se lê na 6.ª página, contem um relato incisivo das atividades do I. B. G. E. desde a sua fundação, há quinze anos, pelo sr. Teixeira de Freitas e um grupo de idealistas, quando já governava o Brasil o presidente Getulio Vargas. Por outro lado reune abundantes provas de que a instituição se tem conduzido com absoluta honestidade sendo seus serviços de tanta utilidade para a nação até hoje reconhecidos no mundo inteiro como exemplos de probidade cientifica e modedos de eficiencia técnica.

SR. TEIXEIRA DE FREITAS

Declaração de Teixeira de Freitas quando da crise de 1951-1952 que abalou o IBGE.

Então, numa cartada decisiva, Teixeira de Freitas dirige-se ao Presidente da República em carta aberta ("Quero passar o resto da minha vida na cadeia se o IBGE não merecer crédito", diziam as manchetes[19]) e lhe pede a criação de uma comissão independente para sopesar as palavras do General ("Vargas atendeu ao apelo de Teixeira de Freitas", diziam as manchetes). A comissão foi formada; presidida pelo Procurador-Geral da República, Themistocles Cavalcanti; e composta por Lourenço Filho, Jessé Montello (futuro Presidente do IBGE) e Lira Madeira. Ao final, concluiu-se que o General não tinha razão. O julgamento, tomado como isento, revela a idoneidade da instituição ("Teixeira de Freitas pulverizou Polli Coelho", diziam as manchetes). Teixeira de Freitas saiu vitorioso, é fato; contudo, o processo foi sofrido.

Todos respiram aliviados, mas a vitória, segundo os discípulos de Teixeira de Freitas, não foi como esperavam, pois o General não foi demitido com a desonra, como queriam, ou seja, "a bem do serviço público" ("O General Polli Coelho convidado a demitir-se do IBGE", diziam as manchetes). Enfim, saiu; e, além dos textos, houve muitas charges curiosas e mordazes. De todo modo, ganharia a história. Mas tanto o IBGE sairia chamuscado, quanto Teixeira de Freitas sairia ferido. Sua grande obra, por pouco, não seria destruída, depois de tão grande sacrifício.

O sucessor do General, o Desembargador Florêncio de Abreu (cunhado do Presidente Getúlio Vargas), e seu Secretário-Geral Maurício Filchtner, contra o esperado pelos "vencedores", decidem pela criação da então Escola Brasileira de Estatística[20] (e que logo seria a atual Escola Nacional de Ciências Estatísticas), algo que não se entendia necessária e nem oportuno naquele momento. Seria mais lógico seguir atuando com o Laboratório de Estatística, tendo à frente Giorgio Mortara. E ao criá-la, de certa forma, davam louros àquele que pusera pólvora na espingarda do General Polli Coelho – com o relatório sobre como avaliava o estado do IBGE –, Lourival Câmara, elevado à posição de primeiro Diretor da Escola.[21]

---

[19] É a única vez que ele se diz o criador do IBGE. Sempre se dizia apenas um dos muitos atores de sua criação, jamais seu criador único. Mas, nesse momento de crise, caso se confirmasse a acusação do General, se assume como único culpado, pois teria enganado as sociedades brasileira e internacional.

[20] Nesse formato inicial seria como que uma escola corporativa, *avant la lettre,* e poderia até ter sido útil, mas não duraria muito tempo nesse formato e se tornaria uma escola superior comum, no que teria que obedecer a dois senhores: ao IBGE, pela vertente orçamentária e regimental, e ao Ministério da Educação e Cultura, pela vertente educacional. Isso sempre causaria atrito, e a poria como que uma unidade meio que à margem da Casa.

[21] Para um estudo detalhado dessa quase tragédia, ver SENRA, Nelson. Crise no IBGE (I): Lourival Câmara inspira Polli Coelho, que fala demais, e no lugar errado; as chefias reagem indignadas (p. 413-436); Crise no IBGE (II): Teixeira de Feitas e Waldemar Lopes rebatem "as calúnias e as mentiras; o governo interfere (p. 437-456); Crise no IBGE (III): Comissão presidida por Themistocles Cavalcanti fecha a crise. E o IBGE segue em frente (p. 457-486). In: _____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002).** Vol. 3: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

Logo, no entanto, Teixeira de Freitas viveria um dos grandes eventos do resto de sua vida. Em 1955, foram realizadas no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, a 1ª Sessão da Comissão de Educação Estatística, a 3ª Sessão da Comissão de Aperfeiçoamento das Estatísticas Nacionais, a 12ª Reunião do Comitê Executivo, todas do Instituto Interamericano de Estatística - IASI, e a 3ª Assembleia Geral deste mesmo Instituto; a 3ª Conferência Interamericana de Estatística, da Organização dos Estados Americanos - OEA; a 29ª Sessão do Instituto Internacional de Estatística - ISI; e a Assembleia Geral da União Internacional para o Estudo Científico da População. Teixeira de Freitas seria a grande estrela a brilhar.

Integraram as delegações internacionais homens notáveis, verdadeiras referências em suas disciplinas, sendo alguns já autores de livros-textos: R. G. D. Allen, Sir Ronald A. Fisher, David J. Finney, na delegação da Inglaterra; P. C. Mahalanobis na da Índia; François Divisia na da França; Corrado Gini na da Itália. Na delegação estadunidense estavam Carl P. Blackwell, Morris H. Hansen, Stuart A. Rice, Thomas Jabine, Walter F. Willcox. Na delegação brasileira, além de Teixeira de Freitas, estavam Giorgio Mortara, Jessé Mon-

Abertura das Reuniões Internacionais de Estatística, no Quitandinha, em Petrópolis, na presença do presidente Café Filho.

tello, Lyra Madeira,[22] Porto Carreiro, Lauro Sodré, Mesquita Lara, Jorge Kingston, Alberto Martins, Anísio Teixeira, Benedito Silva, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Jorge Kafuri, Rafael Xavier e vários outros. Houve muitas decisões importantes.

Na ocasião, Elmano Cardim, acadêmico e jornalista, o novo Presidente do IBGE, com seu prestígio, transformou o evento num grande instante nacional, com direito inclusive à presença do Presidente da República, Café Filho, e recepção no Palácio do Itamaraty, oferecida pelo Chanceler Raul Fernandes. Em seguida, em família haveria uma recepção aos representantes internacionais, em que, de novo, Teixeira de Freitas seria estrela de primeira grandeza. Cerca de trezentos técnicos estiveram presentes, entre delegados oficiais de governos, representantes de instituições não governamentais e entidades internacionais, assessores, convidados especiais, com mais de duzentas contribuições, entre comunicações, relatórios, sugestões para programas estatísticos interamericanos.[23]

Em 22 de fevereiro de 1956, morreria Teixeira de Freitas; antes de fazer 66 anos, a 31 de março. Com aquele infausto acontecimento, o IBGE perdia seu maior defensor. Mas, por sua luta diuturna, ficou uma mística ibgeana incrustada na mentalidade institucional, havia (e há) um forte senso de ciência na atuação dos ibgeanos, isolando o Instituto das indevidas influências políticas. E mais, em vinte anos de atuação, deixou uma instituição capaz de passar por evoluções seguras e sem abalos, de modo a se preservar de revoluções. Vislumbrava as revoluções como terríveis “anos zeros”, negadoras da verdade de ser a atividade estatística brasileira herdeira de tradições passadas. Pois, dois anos após várias críticas viriam, canalizando evoluções naturais.

[22] Sobre este ibgeano, ver SENRA, Nelson de Castro (org.). **Lyra Madeira, um mestre da demografia brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Com textos de Valéria da Motta Leite e Luiz Antônio Pinto de Oliveira, além de textos de época).

[23] Sobre essas reuniões, veja-se: SENRA, Nelson de Castro. Conferências Internacionais de Estatística (Quitandinha, Petrópolis, 1955): a consagração de Teixeira de Freitas. Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-22, 2019.

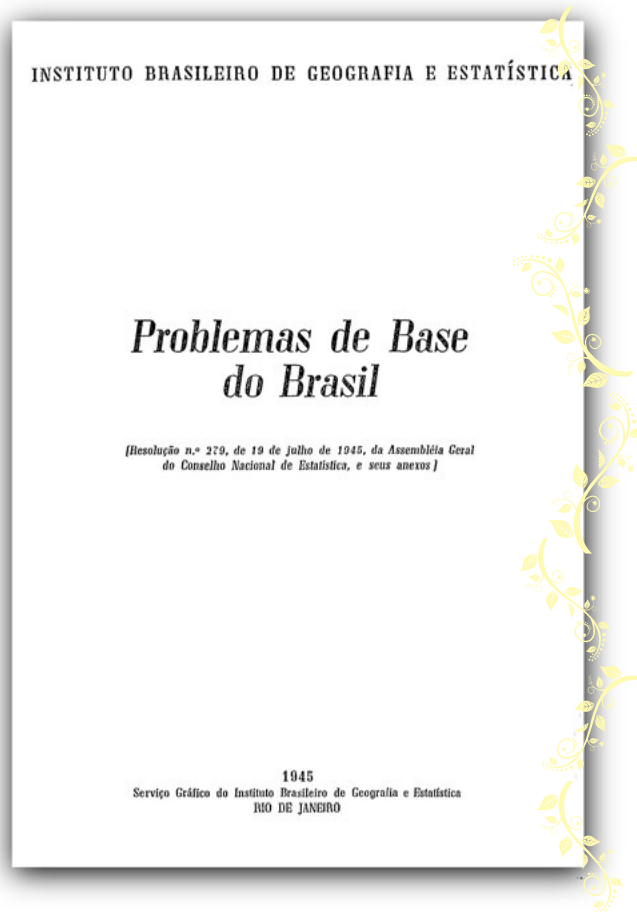
IBGE – análise do estado das artes. Necessidade de mudanças

O IBGE, pelas mãos de Teixeira de Freitas, daria um plano ao Brasil, chamado “Problemas de Base do Brasil”, de 1945 (mas que era apenas uma síntese de um documento mais abrangente e detalhado publicado em 1941). Desde então viriam outros planos nacionais, a começar do Plano Salte, em 1950, e sendo o mais famoso o Plano de Metas de JK, e logo o Trienal, feito por Celso Furtado.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

Problemas de Base do Brasil

(Resolução n.º 279, de 19 de julho de 1945, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, e seus anexos)

1945
Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
RIO DE JANEIRO

Folha de rosto da publicação *“Problemas de Base do Brasil”*, de autoria de Teixeira de Freitas (de certa forma, o primeiro plano nacional brasileiro).

Nele eram discutidos 12 tópicos: 1) A renovação nacional; 2) Equilíbrio e equidade na divisão territorial política; 3) Interiorização da metrópole federal; 4) Rede de centros propulsores; 5) Distribuição das forças construtivas; 6) Ocupação efetiva do território; 7) Valorização do homem rural; 8) Virtualização do aparelho administrativo; 9) Gabinete Técnico da Presidência e reorganização do quadro ministerial; 10) Autonomia e articulação das diferentes órbitas governamentais; 11) Unidade nacional pela unidade da língua; 12) Síntese: a) os objetivos essências do momento; b) os instrumentos que o Brasil deverá utilizar para fazer face à crise mundial; c) conclusão. (E seria visto, internamento como um "Ideário Cívico" dos ibgeanos, como tudo aquilo que se deveria empenhar para acontecer).

Impõe anotar que os primeiros planos não se valiam de estatísticas, ainda que se as tivessem disponíveis, o que não quer dizer que não se as tomassem como norteador dos diagnósticos e mesmo das metas. Contudo, em boa medida não se as tomava explicitamente porque não se as dispunha, especialmente das econômicas e das socioeconômicas, objeto essencial desses planos, e não se as dispunha, em parte porque a ciência econômica ainda não havia dado parâmetros mensuráveis aos seus conceitos e definições, e em parte porque as instituições estatísticas não estavam ajustadas às mudanças que seriam necessárias. Era o caso do IBGE, em seu primeiro modelo (o modelo fundador) que pressupunha cobertura em todos os municípios, o que dificultava a adoção das técnicas amostrais, e também a noção de que todas as temáticas tinham igual prioridade, o que dificultava a elaboração de estatísticas econômicas preferenciais ao planejamento.

O que é ser Ibgeano / ibgeana? O que significa a mística ibgeana?

Teixeira de Freitas, entre outros motes, deixou ao IBGE a ideia de que o Instituto deveria viver uma tradição em movimento: tradição & renovação. E de fato assim sua trajetória vem sendo moldada, passando por sucessivas renovações, sempre no respeito às tradições, de modo a evitar rupturas deletérias, destrutivas.

Por essa tradição, mantida, sim, porém renovada, cria-se uma "mística ibgeana", que rege o cotidiano da instituição. Para falar disso é preciso começar por perceber que quem trabalha no IBGE não é um "servidor público" ou um "pesquisador" pura e simplesmente, embora seja tudo isso. Ele tem como que um "gentílico institucional", o que poucas instituições trazem em si, ele é "ibgeano"/"ibgeana", e mesmo quando se aposenta, segue sendo, se sentindo "ibgeano"/"ibgeana". Pois a "mística ibgeana" é algo que daí decorre, naturalmente, é um "sentimento de pertencimento à instituição", é um "um ser do IBGE", e mais, é um "estar, pelo IBGE, a serviço do Brasil", é saber que por seu trabalho, ao revelar o Brasil, por números, por mapas, está "revelando o Brasil". Segundo Teixeira de Freitas, sendo "ibgeano"/"ibgeana", estando imbuído dessa "mística ibgeana", dando tudo de si ao IBGE, é ter um "amor especial pelo Brasil".

Assim sendo, havia uma evidente insatisfação com o IBGE que, afora isso, pouco a pouco, perdia ritmo, e não mais conseguia coordenar seus parceiros federais temáticos. De fato, muitas repartições nos Ministérios passaram a estruturar com autonomia seus formulários (não mais em colegiado), apenas se valendo das Agências Municipais de Estatística (afetas ao IBGE), para efeito de coleta, e dizendo que assumiam suas apurações (que também definiam com autonomia, sem ouvir nenhum colegiado), não raro as atrasando. Ao fim e ao cabo, havia vazios e mais vazios na divulgação de alguns resultados temáticos; e para piorar a situação, os resultados censitários de 1960 se atrasaram. Assim, a imagem do Instituto se deteriorava gradualmente, agravada por uma sucessiva mudança de Presidentes ao longo dos anos 1960, e pela crescente transformação da instituição em autarquia pública, limitando suas decisões. Seus passos eram curtos, em contraste com uma crescente demanda. Seu papel de coordenação se desmanchava no ar, e por mais que aos poucos tentasse produzir suprindo vazios, aqui ou ali, não tinha estrutura de produção adequada (ainda que viesse a adotar as máquinas Hollerith).

Nesse contexto de fragilidade, sucessivas críticas externas ao Instituto foram sendo formuladas e acumuladas: primeira, em um seminário (1958); segundo, em um grupo de trabalho (1962), terceiro, por uma missão externa ao país (1964); quarto, por fim, dando ensejo a uma síntese (1966) que sugeria mudanças substantivas. Daí, em 1967, o IBGE se tornaria uma Fundação Pública de Direito Privado, nos termos do Decreto-Lei n. 161, de 13.02.1967.[24]

No entanto, ainda que fossem pretendidas mudanças profundas, mudanças que simplificassem o cotidiano institucional, e acelerasse a produção e a divulgação das informações estatísticas e geográficas/cartográficas, de fato, isso não se deu. O que resultou foi uma estrutura altamente burocrática e hierárquica, por demais complexa, espelhada no passado que, paradoxalmente, se queria mudar.

Os antigos Conselhos Nacionais de Estatística e de Geografia, em lugar de serem extintos, ganharam autonomia e se tornaram os Institutos Nacionais de Estatística e de Geografia, cada qual com um Diretor-Superintendente, com muitas autonomias. A Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE tanto era ligada ao Presidente, quanto ao Diretor-Superintendente do Instituto Brasileiro de Estatística, um duplo comando que provocava conflitos; na Escola foram criadas áreas de desenvolvimentos metodológicos, que nunca foram adiante. Para desenvolver as estatísticas temáticas seriam criados o Centro Brasileiro de Estatísticas Demográficas, o Centro Brasileiro de Estatísticas Agropecuárias, o Centro Brasileiro de Estatísticas Educacionais (que jamais funcionou, pois o Ministério da Educação e Cultura não abriu mão de sua autonomia[25]), uma unidade para as estatísticas industriais, e outra para os Censos. Nesse tempo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD foi implantada (1967, tendo divulgado seus primeiros resultados em 1969). Surgiu o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, ao passo que um plano similar para a Geografia/Cartografia ficou somente na promessa.

---

[24] Para uma análise detalhada desses encontros, ver SENRA, Nelson. 1958: Seminário diagnostica deficiência e insuficiência nas estatísticas econômicas (p. 617-636); 1962: Comissão considera essencial a ampliação do programa estatístico (p. 661-684); 1964: Tulo Hostílio Montenegro analisa o sistema estatístico brasileiro (p. 685-699); 1966: Comissão especial desenha a reforma do sistema estatístico brasileiro (p. 701-717); O surgimento da Fundação IBGE, 1967. A Presidência Sebastião Aguiar Ayres (primeiro ibgeano na função) (p. 721-748). In: ______. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 3: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

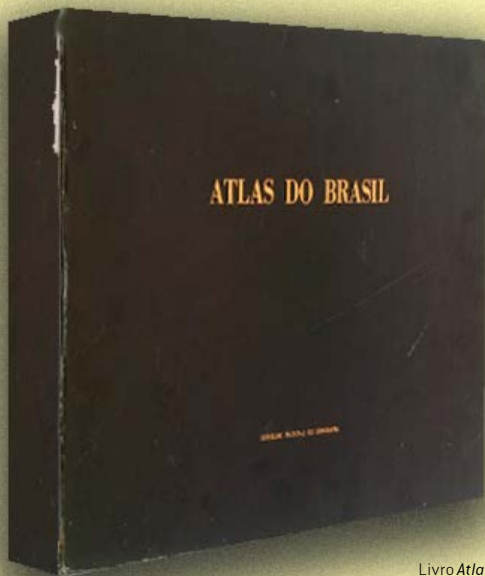
[25] Não abriu mão da repartição de estatística que Teixeira de Freitas criara ao tempo de Francisco Campos. Vale notar que paralelamente, à época, fora criado por Lourenço Filho o INEP, segundo concepção de Teixeira de Freitas, para fazer análises e estudos das estatísticas que lhe cabia produzir. Curiosamente, a repartição de estatística que ele criara foi extinta, e o INEP assumiu aquelas funções de produtor de estatísticas, praticamente não mais fazendo estudos e análises, que era sua função original, e que tanto agradava a Anísio Teixeira, que lhe dá nome hoje. Paradoxo.

O "G" avança também

O "G" fizera muito, como as expedições geográficas de pesquisa, estudo e ensino em campo. Muitas delas tiveram a participação de geógrafos estrangeiros, como Francis Ruellan e Leo Waibel. E numa delas, sob o comando do General Polli Coelho (que depois seria Presidente da instituição, por ocasião da crise já vista), o IBGE participou ativamente da delimitação do melhor sítio para a localização da futura capital federal no Planalto Central (1946-47). Em sequência a essa atividade, em 1950, haveria outra expedição sob o comando sucesso dos Generais Caiado de Castro e Pessoa Cavalcanti, tendo a participação dos geógrafos do IBGE Allyrio Hugheney de Mattos e Fábio de Macedo Soares Guimarães.*

Noutro ponto, o "G" desenhou o Brasil em atlas e mapas, a despeito das limitadas tecnologias então disponíveis. Em 1959, saiu o Atlas do Brasil, geral e regional. No ano seguinte, a Carta do Brasil ao milionésimo. E houve ainda, em 1960, o Atlas de Relações Internacionais, de autoria de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Em 1965 sairia o Atlas Geográfico Escolar, e no ano seguinte o Atlas Nacional do Brasil. Quanto aos mapas, houve muitos: físicos e temáticos, com divisão política em âmbito nacional, regional, estadual. Sem esmorecimento, haveria muitos avanços ao correr do tempo. E logo começaria a elaboração da monumental Enciclopédia dos Municípios, que levaria vários anos para ser concluída.

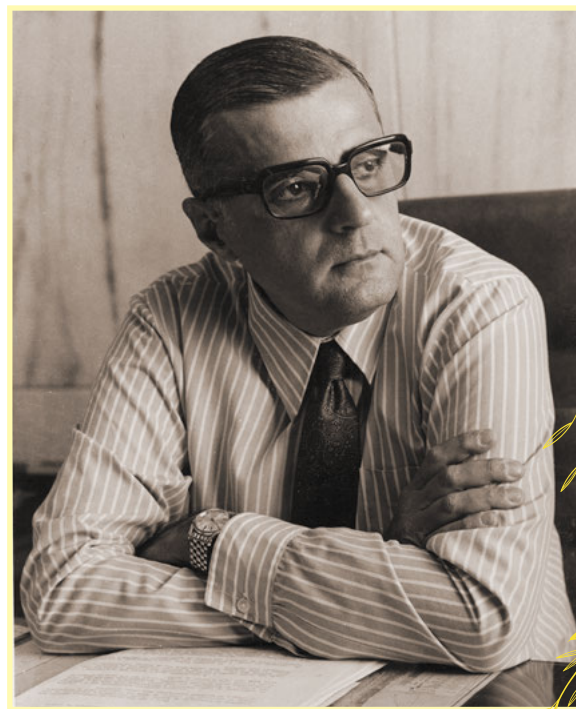
Entre os pioneiros da geografia importa realçar: Chistóvam Leite de Castro (engenheiro cartógrafo, primeiro Secretário--Geral do Conselho Nacional de Geografia), Fábio de Macedo Soares Guimarães (pioneiro da divisão regional do Brasil, foi Secretário-Geral do Conselho Nacional do Brasil), Allyrio Hugueney de Mattos (pioneiro da geodesia no IBGE), Speridião Faissol (precursor da Geografia quantitativa), Miguel Alves de Lima (geógrafo, foi Diretor-Superintendente do Instituto Brasileiro de Geografia, na primeira fase da Fundação IBGE), Marilia Veloso Galvão (voltada à geografia urbana), Elza Keller (geógrafa voltada aos estudos agrários, ao estudo da tipologia do uso da terra), Antônio Teixeira Guerra (dedicado à Geomorfologia), Ney Strauss (voltado à Geografia regional), Rodolfo Barbosa (cartógrafo), Nilo Bernardes (geógrafo voltado aos estudos agrários), Pedro Geiger (geografia urbana, voltado aos estudos industriais), Orlando Valverde (geógrafo voltado aos estudos agrários, discípulo de Leo Weibel), Catarina Virgulino Dias (geógrafa voltada aos estudos regionais, muito focada na Amazônia), Aluizio Capdeville Duarte (voltado aos estudos regionais, pioneiro nas pesquisas municipais), Roberto Lobato Corrêa (voltado à geografia urbana, regional e cultural), Edgar Kulmann, Paulo de Assis Ribeiro, Wanderbilt Duarte de Barros (todos pioneiros dos estudos climáticos, dos recursos humanos e ambientais).

Não obstante, no seminário que avaliou o estado das artes no IBGE em 1958 os técnicos do "E" não esconderam seus desalentos com o "G", por não terem ainda, como era esperado, a "base territorial" adequada à produção das estatísticas, conforme sempre desejara Teixeira de Freitas, desde quando idealizara o Instituto Nacional de Estatística e Cartografia. Não foram poucos os atritos.

Livro *Atlas do Brasil,* organizado pelo Conselho Nacional de Geografia

* Para mais informações ver SENRA, Nelson de Castro (org.). Veredas de Brasília: as expedições geográficas em busca de um sonho. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. (Com textos de Nisia Trindade Lima, Moema de Rezende Vergara, Sergio Nunes Pereira, Luiz Henrique G. Castiglione, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Mauro Lambert Ribeiro, Cybelle de Ipanema, Pedro P. Geiger, Marco Aurélio Martins Santos, Walker Roberto Moura e Nelson de Castro Senra. E documento de Teixeira de Freitas).

Tudo muito confuso, ficando evidente que seria preciso refundar a fundação, o que viria com Isaac Kerstenetzky (egresso da Fundação Getúlio Vargas), que assumiu a Presidência em 1970, dando início a uma longa gestão (até 1979). De pronto solicitou uma avaliação da reforma por uma missão externa ao país, que seria chefiada por um ibgeano, Tulo Hostílio Montenegro, um dos que saíram do IBGE quando da crise Polli Coelho, estando agora no Instituto Interamericano de Estatística - IASI/Organização dos Estados Americanos - OEA. Feitas as críticas, e as devidas reflexões, veio a nova fundação pela Lei n. 5.878, de 11.05.1973.[26]

Isaac Kerstenetzky acercou-se de grandes nomes, como Eurico de Andrade Neves Borba (seu Diretor-Geral), Maristela Afonso de André Sant'Anna (na área das estatísticas derivadas e um de seus braços direitos), Speridião Faissol (outro braço direito, sem dúvida), Amaro da Costa Monteiro (seu Diretor-Técnico), Sebastião Reis e Ovídio de Andrade Júnior (ambos nos Censos), e na renovação das pesquisas é preciso marcar Lyra Madeira e Luiz Antônio Pinto de Oliveira (ambos demógrafos), Teresa Cristina Nascimento Araújo e Jane Souto de Oliveira (ambas em estatísticas e indicadores sociais), Magdalena Cronemberger e Lia Haguenauer (ambas em estatísticas e indicadores econômicas, com realce às contas nacionais), Francisco de Assis Moura de Mello, Martha Malard Mayer e Ricardo Braule Pinto (todos nos índices de preços) e vários outros, sendo difícil esgotar uma relação adequada. Na informática, na cartografia e também no campo houve pessoas notáveis, dedicadas e inovadoras, sendo difícil marcar nomes exaustivamente.

Os Institutos desapareceram dando lugar a diretorias temáticas, fazendo uma unidade de estrutura no entorno do

Isaac Kerstenetzky, o presidente que deu início ao segundo modelo de gestão do IBGE e do Sistema Estatístico Nacional.

Presidente.[27] Um novo programa estatístico, o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - PEGIEG foi definido em Conferências Nacionais de Estatística - CONFEST e de Geografia - CONFEG e oficializado pelo Decreto n. 74.084, de 20.05.1974. Isaac Kerstenetzky formulou teoricamente uma integração daquilo que chamava sistema de pesquisa-planejamento ao sistema de informações estatísticas (sem explicitar as informações geográficas e cartográficas, mas que ficavam explícitas).[28]

---

[26] Para essa refundação da fundação, ver SENRA, Nelson. A fundação é refundada com Isaac Kerstenetzky na Presidência. Novo olhar de Tulo Hostílio Montenegro. In: ______. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002).** Vol. 3: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 771-800.

[27] Entrementes, enquanto estudava as mudanças na estrutura a serem feitas, Isaac Kerstenetzky criaria o Instituto Brasileiro de Informática - IBI, nos moldes do IBE e do IBG.

[28] Ver em especial SENRA, Nelson. Isaac Kerstenetzky repensa e fomenta a estatística brasileira (1970-1979). In: _____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 4: Estatísticas Formalizadas (c1972-2002). Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 127-156.

Em abertura solene, com a presença do ministro João Paulo dos Reis Veloso, o presidente Isaac Kerstenetzky dá início à II Confest/Confege.

Isaac Kerstenetzky e o ministro João Paulo dos Reis Veloso assistem a uma das sessões da II Confest/Confege.

Todas as informações estatísticas e geográficas/cartográficas nele previstas eram de competência do IBGE, que podia delegar sua produção a qualquer órgão público ou privado que considerasse competente e idôneo, desde que seguisse sua coordenação, podendo revogar essa delegação a qualquer tempo, quando julgasse oportuno. Pouco a pouco o IBGE pôde priorizar a produção das estatísticas econômicas, tais como uma Matriz Insumo-Produto, criar um novo sistema de índices de preços,[29] renovar os Censos gerais, e os econômicos se tornaram quinquenais. Uma área de estatísticas e indicadores sociais surgiu e avançou bastante. Houve avanços em Geografia, mormente em Geografia Quantitativa em associação à Estatística (não sem muitas polêmicas), e em vínculos a estudos espaciais do planejamento.[30] E foi feita uma pesquisa inédita no país, o Estudo Nacional da Despesa Familiar - Endef, havendo em seu rastro uma completa renovação do quadro de pessoal das Agências de Estatísticas que, a esse tempo, já não cobriam todos os municípios brasileiros. No caso desta pesquisa, de natureza quantitativa, naturalmente, o Presidente Kerstenetzky abriu espaço à pesquisa qualitativa, o que bem mostra sua ampla visão de mundo. Nesse sentido, tornou-se possível criarem-se avanços em métodos qualitativos de pesquisas. Enfim, enquanto priorizando o planejamento, claramente em cobertura nacional ou, no máximo, regional, os estados perderam proeminência, ficando assim suas estatísticas em segundo plano.

Entrementes, preparou-se para o Censo de 1970, que dariam os dados mais atualizados para o Sesquicentenário, em 1972. Seu início, em termos legais, se daria ainda na gestão anterior, pelo Decreto-Lei n. 369, de 19.12.1968 (seis dias após o Ato Institucional n. 5). Seu regulamento seria baixado pelo Decreto n. 64.520, de 15.05.1969, ainda na gestão anterior.

Setembro continuaria como data de referência, e dois temas voltam a estar em pauta: religião (que não havia sido investigado nem em 1890, nem em 1920) e cor (que não

[29] O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor teve o mérito adicional de ter introduzido modernos métodos de campo, com questionários eletrônicos, com equipes de campo treinadas e retreinadas frequentemente, com manuais atualizados regularmente, com metodologias amplamente divulgadas, em tudo e por tudo garantindo o cumprimento de um calendário regular de divulgação de resultados.

[30] Os estudos ambientais tiveram ocasião no IBGE nessa época graças a Eurico Borba. Em 1975, foi criada a Reserva Ecológica do IBGE, conhecida como Reserva do Roncador. Por suas mãos, o IBGE teve em seu quadro Paulo de Assis Ribeiro e Wanderbilt Duarte de Barros.

havia sido investigado nem em 1900, nem em 1920).[31] Sobre religião foram ouvidos Fernando Bastos Ávila e Afonso Felipe Gregori, que se manifestaram a favor da manutenção, sendo acatados. Sobre cor ouviu-se Manuel Diegues Júnior, que opta pela inclusão, e José Arthur Rios, que opta pela exclusão, e diante desse impasse, criou-se uma comissão interna que, após debates acalorados, optou pela exclusão.

De janeiro a julho de 1971, realizou-se a publicação dos resultados preliminares, e a população alcançada foi de 93.139.037 (ao passo que em 1960 havia sido 70.992.397), sendo São Paulo, com 17.958.693, o maior estado do país, seguido de Minas Gerais, com 9.960.040 habitantes na data de referência. E o número esteve pouco acima da música que tanto empolgou a população na Copa do Mundo de 1970, *Pra frente, Brasil*: "Noventa milhões em ação/Pra frente, Brasil [...]/Salve a Seleção". Essa era uma das propagandas do regime militar então vigente, que bem queria faturar a euforia do bicampeonato a ser conquistado no México, e também em meio ao chamado Milagre Econômico que, mesmo não sendo sólido, não demoraria a se desmanchar nos ares.

Nesse tempo, o quadro de pessoal foi renovado, e em alto nível: economistas, sociólogos, amostristas, estatísticas, geógrafos e outras formações, em geral com mestrados, não raro com doutorados, foram admitidos. Noutro aspecto, par a par à aquisição de modernos computadores, deu-se atenção especial à adoção de métodos amostrais nas pesquisas, dando ao IBGE a melhor condição de geração de registros estatísticos, sobre os quais, como é sabido, se tem total controle, em todas as etapas do processo de pesquisa. Dessa forma, pôde-se deixar em segundo plano o uso de registros públicos (administrativos); isso foi possível porque as estatísticas que eram deles extraídas (de forte cunho social) passaram a ser obtidas sob as óticas econômica e/ou demográfica. Ainda que tenha havido muitos ganhos, resultaram, ao fim e ao cabo, duas perdas somente visíveis ao passar do tempo: primeiro, uma espécie de "desaprendizado" institucional quanto ao trato desses registros públicos (administrativos); segundo, uma completa "perda de domínio" sobre os mesmos (a despeito do Decreto n. 77.627, de 17.05.1976, que dava ao IBGE acesso aos mesmos sempre que quisesse), deixando-os como quê "disponíveis" a diferentes instituições, raramente preparadas ao seu correto manuseio estatístico.

Assim seguiu o Sistema Estatístico Nacional, e nele o IBGE tendo muito realce, quase mesmo sendo um Sistema Estatístico Ibgeano. Mas, já nos anos 1960 e 1970, os Estados Nacionais mundo afora deram sinais de crise, e começaram a retrair-se, com reflexos nos seus institutos de estatística. No Brasil, contudo, os anos 1970 e ainda o início dos anos 1980 foram vistos como (quase) normais, e pouco (ou nada) afetou o IBGE. Contudo, pouco a pouco, e já na segunda metade da década de 1980, a crise bateu à porta e o Estado Nacional, bem como o planejamento centralizado, autoritário ou não, estavam em crise, e não houve como o IBGE passar incólume. Então, sem seu *partner*, o chamado sistema pesquisa-planejamento, o Sistema Estatístico Nacional ficou sem rumo. Ainda que tenha havido decisões acertadas buscando renovar-lhe a imagem, o IBGE sofreu muito, a despeito dos grandes nomes que lhe ocuparam a Presidência. Só com o tempo percebeu-se o imperativo de se encontrar um novo referencial de vinculação às informações estatísticas e geográficas elaboradas pelo IBGE, o que viria no contexto do Mundo Global. O Estado Nacional, nesse novo contexto, precisou renovar-se, pois carecia de estatísticas comparadas interpaíses, de modo que o Sistema Estatístico Nacional se alinhou a dimensões internacionais, e o IBGE abriu-se, mais e mais, a instituições similares internacionais e a organismos internacionais. ●

[31] Setembro também seria a data de referência do Censo de 1980 (como foi em 1920, e em todos os que o IBGE fez desde 1940), e adiante ainda seria para o Censo de 1990-91, já para os Censos de 2000 e 2010 seria adotado o mês de agosto, como aconteceu em 1872. Assim como será para o de 2020-22.

Cata-vento, muito usado nas cerimônias cívico-populares por ocasião do Sesquicentenário da Independência.

O Palácio do Silogeu Brasileiro: Casa das Estatísticas, História, Geografia, Ciências e da Observação das Estrelas

Marco Aurelio Martins Santos*

Em 200 anos do país chamado Brasil, criado em 7 de setembro de 1822, um nome deveria estar escrito em ouro no livro desta nação: Mário Augusto Teixeira de Freitas, alguém cujo dia parecia ter bem mais que 24 horas, e que em cada segmento deste dia estava pensando o país.

Em uma das inúmeras campanhas em que esteve envolvido, uma delas foi a construção de um edifício de belíssima arquitetura, que abrigasse as principais instituições culturais e científicas brasileiras. Eis algumas delas: IBGE, IHGB, Associação Brasileira de Educação, Ordem dos Advogados, Academia Nacional de Medicina, Academia Brasileira de Ciências e mais três entidades que representassem a coordenação sociocultural de atividades ligadas à Imprensa, radiodifusão e cinema. E já havia um bom lugar para esta construção.

O antigo Silogeu Brasileiro se localizava na esquina do quarteirão que abrangia a Avenida Augusto Severo e o Passeio Público, próximo ao Largo da Lapa. Ali estavam instalados, entre outros órgãos, o IHGB e a Academia Nacional de Medicina. Aliás, a própria definição de "silogeu", segundo o dicionário Aurélio, é "casa onde se reúnem associações literárias e/ou científicas". O nome foi proposto pelo barão de Ramiz Galvão, exatamente para cumprir esta finalidade. Em 1o julho de 1938, a Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística nele realizada deu seu apoio solidário à proposta da Associação Brasileira de Educação (conforme Resolução do CNE n. 93, de 19.07.1938) no sentido de que o governo construísse naquele mesmo local um "Palácio da Cultura". Este abrigaria as instituições já ali existentes e outras "segundo um plano de maior amplitude e larga significação cultural. Como a proposta partia de uma entidade privada e, embora a concessão pedida não envolvesse nenhum ônus ao Tesouro Nacional, muito pelo contrário, foi decidida a transferência da responsabilidade pelo projeto ao IBGE. Em 8 de fevereiro de 1939, Fernando de Azevedo, Presidente da Associação Brasileira de Educação, mandou ofício ao Presidente do IBGE, Macedo Soares, insistindo em repassar ao IBGE a precedência e preferência para a construção do Palácio do Silogeu.

Projeto do Palácio do Silogeu.

A proposta foi submetida a aprovação dos órgãos superiores do sistema estatístico, que se posicionaram favoravelmente ao projeto, conforme pode ser verificado

....

* Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais - ENCE/IBGE, Jornalista e membro do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro - IHGRJ.

pela Resolução n. 64, de 16.02.1939, da Junta Executiva Central, e pela Resolução n. 153, de 22.07.1939, da Assembleia Geral do CNE. Além destes órgãos, manifestaram-se favoravelmente o Diretório Central de Geografia e a Comissão Censitária Nacional.

Coube, desta forma, ao Instituto encaminhar o projeto à apreciação do Governo, solicitando a concessão, sem ônus para a União, para a construção do edifício que seria denominado como "Palácio do Silogeu Brasileiro". Aliás, pela proposta, conforme está na Resolução n. 153, o IBGE deveria se incumbir do financiamento desta construção, por ser "entre as instituições beneficiárias do projeto, a mais qualificada, por isso que tem ao mesmo tempo caráter oficial e autonomia financeira".

> Pela proposta, estas seriam as vantagens do empreendimento:
>
> Assegurar "ótima e definitiva instalação ao Instituto, incluindo os dois Conselhos (de Estatística e de Geografia), a Comissão Censitária Nacional e o Serviço Nacional de Recenseamento.
>
> Permitir a reunião em um só local das repartições do Instituto subordinadas a diferentes ministérios, proporcionando economia de recursos e agilidade na tomada de decisões.
>
> Oferecer sede ampla e bem posicionada ao Departamento de Geografia e Estatística do Distrito Federal, que estaria próxima ao IBGE e demais órgãos do Sistema Estatístico.
>
> Garantir sede confortável às instituições culturais que já ocupavam o prédio do Silogeu e mais outras que poderiam se instalar no novo edifício.
>
> Proporcionar a oportunidade de instalação do "Planetário Cruzeiro do Sul", o primeiro da América Latina e destinado a fins educativo-recreativos e para o ensino da Astronomia e Cosmografia (no Acervo Teixeira de Freitas há várias tomadas de preço que ele solicitou, buscando levantar valores, na Europa, de telescópios e diversos aparelhos destinados ao Planetário, incluindo cartas a Anísio Teixeira explicando a importância desta instalação).
>
> Obsequiar com sede condigna também a três departamentos administrativos federais: o Departamento de Imprensa e Propaganda - DIP, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP.
>
> Dar ao país a oportunidade de ter um espaço para uma "Exposição Brasileira de Educação e Cultura" a ser instalada permanentemente no prédio.
>
> Proporcionar à cidade do Rio de Janeiro, capital da República, uma bela obra de arquitetura que seria um centro irradiador de cultura por todo o país.

Ainda pela Resolução n. 153, estava estabelecido que as partes disponíveis do prédio – ou seja, os andares que não fossem ocupados – deveriam ser alugadas, com renda revertida para o pagamento das despesas de seguro e conservação do imóvel e também para a "obra de educação popular e escolar pela estatística", conforme rezava o § 2º do Art. 20 da Lei Orgânica do IBGE.

Com efeito, foi baixado o Decreto-Lei n. 2.326, de 20.06.1940, concedendo ao IBGE a construção do Palácio do Silogeu Brasileiro, cabendo à Prefeitura do Distrito Federal o desembaraço burocrático da área. Houve inclusive um projeto para o edifício, de autoria do arquiteto Sérgio Bernardes, por iniciativa da Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Geografia.

Entretanto, os anos foram passando e o empreendimento não saía do papel. Em 1955, como nos conta Virgílio Corrêa Filho, no artigo "Sedes do Instituto Histórico", o Congresso Nacional autorizou o Executivo a doar para o IHGB o terreno onde seria construído o Palácio do Silogeu. A partir de 1961, começou a construção do atual edifício-sede do IHGB (que também abriga atualmente o IHGRJ), inaugurado em 1972. O prédio do velho Silogeu assistiu à construção desta nova sede, sendo, por fim, demolido por conta de obras de embelezamento e urbanização daquela área.

Referências

BRASIL. Resolução n. 93, de 19 de julho de 1938. In: BRASIL. **Resoluções da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.

____. Resolução n. 153, de 22 de julho de 1939. In: Ibidem.

CORRÊA FILHO, Virgílio. O Instituto Histórico e José Carlos de Macedo Soares. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro: IHGB, v. 261, p. 80-105, out./dez. 1963.

SANTOS, Marco Aurelio Martins. O Palácio do Silogeu Brasileiro. In: SENRA: Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006.

SENRA, Nelson de Castro. **Teixeira de Freitas e a criação do IBGE**: correspondência de um homem singular e plural. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2016.

____. Macedo Soares reúne IBGE e IHGB: Em busca do Palácio do Silogeu Brasileiro. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 440, p. 243-257, jul./set. 2008.

Referências

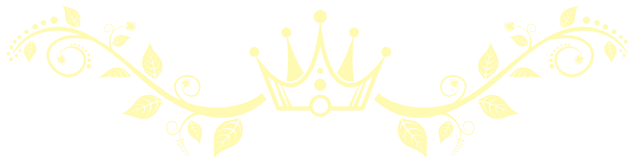
BFREITAS, M. A. Teixeira de; LARA, João de Mesquita. Estatísticas necessárias ao estudo e orientação da economia brasileira. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 21, p. 29-34, jan./mar. 1945.

MORTARA, Giorgio. Os aspectos internacionais do recenseamento. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 3, p. 421-431, jul./set. 1940.

TEIXEIRA de Freitas: pensamento e ação. Discurso proferido no ato de instalação do Instituto [Nacional de Estatística], em 29 de maio de 1936. Rio de Janeiro: CDDI / IBGE, 1992.

Seção 4

1822-2022

Bicentenário da Independência

Museu Paulista da Universidade de São Paulo, mais conhecido como Museu do Ipiranga, é o museu público mais antigo da cidade de São Paulo. A ideia de um monumento-edifício no local onde aconteceu o evento histórico da Independência remontava – remonta, segundo alguns historiadores – ao momento da Independência, mas a iniciativa de sua construção só se daria mesmo em 1884, com a contratação do arquiteto e engenheiro italiano Tommaso Gaudenzio Bezzi, e o início da construção se daria no ano seguinte, 1885, e estaria encerrada em 1890. O primeiro formato dos jardins foi do paisagista belga Arsênio Puttemans, em 1909, que seria substituído pelo formato que se mantém até hoje, nos anos 1920, pelo paisagista alemão Reynaldo Dierberger. Em 1922, época do Centenário da Independência, o caráter da instituição foi reforçado, e em 7 de setembro de 2022, por ocasião do Bicentenário –, completamente reformado e ampliado (em seis mil metros quadrados), por iniciativa do governo do estado de São Paulo –, será reinaugurado (vindo, talvez, a ser o único marco dessa data magna).

Preâmbulo

Iniciada a chamada Nova República – ao término de regime militar (21 anos terríveis), e vinda a Constituição de 1988, nominada solenemente de Constituição Cidadã –, desde 1985 o primeiro Presidente do IBGE foi o economista Edmar Bacha, que de pronto promoveu uma intensa reforma estrutural na instituição. Ele e seus sucessores – Edson Nunes, Charles Mueller e Eduardo Augusto Guimarães –, embora cada qual tivesse seu jeito de dirigir o Instituto, formaram uma única gestão. Uma gestão inovadora, como bem queria o idealizador do IBGE, Teixeira de Freitas, com seu lema "tradição & renovação"; sim, com eles a Casa esteve em contínua renovação, mas sempre no respeito às suas tradições. As mudanças procuravam dar continuidade ao modelo que Isaac Kerstenetzky trouxera para a Casa e, embora muitas pesquisas fossem descontinuadas, e muitos esforços de análises fossem simplificados, na essência seu espírito norteava aquelas direções. Seguiram duas gestões que pouco puderam fazer dado que os momentos eram de intensa crise do Estado Nacional. E é quando vem uma promissora e profunda mudança para um novo modelo com Simon Schwartzman, quase ao final do governo Itamar Franco, o que coincide com o Plano Real.

Pois o Plano Real poria fim à terrível herança que o regime militar deixara ao país: uma inflação galopante, incontrolável. Felizmente, o IBGE, com seu Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (que gerava vários índices), criado ao tempo de Isaac Kerstenetzky, estava preparado para bem acompanhar a inflação. E, quando da implantação do Plano Real, não houve quebra da série histórica, mas a criação de um índice paralelo, o que permitiu um perfeito acompanhamento do efeito da mudança havida. A essa altura, também o Sistema de Contas Nacionais já estava sendo feito pelo IBGE, e não mais pela Fundação Getúlio Vargas, numa passagem que se consolidaria na gestão Charles Mueller, o que também ajudaria muito àquele momento. Par a par com os indicadores econômicos, os indicadores

sociais seguiam sendo feitos e cada vez com maior racionalidade, sem delongar a divulgação dos resultados das pesquisas. A disseminação das informações avançava, bem como a divulgação das metodologias das pesquisas. Etc. etc. etc.

Ao assumir a Presidência, Simon Schwartzman contrata uma consultoria internacional para avaliar o estado das artes da instituição – para além da avaliação que ele próprio, com sua extrema capacidade de observação, já fizera –, e com tal diagnóstico introduziu inúmeras mudanças nas rotinas do Instituto. Deixou claro que o Plano de Trabalho do IBGE não era mais um suposto Sistema de Planejamento (se é que isso existiu em algum momento) e que a Sociedade como um todo devia ser ouvida atentamente, e periodicamente (isso já era previsto no regimento do Instituto, mas pouco era feito). Ele então convoca um grande encontro com celebridades nacionais e internacionais e o IBGE começa a se modificar. Muitas mudanças são feitas, e fica óbvio seu alinhamento às instituições estatísticas internacionais, das quais absorve avançadas tecnologias e metodologias, novas linhas de atividade são introduzidas como renovações das classificações, dos cadastros etc.

Paralelamente ao programa de privatização, outra linha de modernidade da economia brasileira nesse tempo, o IBGE tratou de aprimorar seus indicadores industriais, comerciais e de serviços, e deixou-se conviver com a nascente e poderosa indústria privada de estatísticas. Mas, nessa linha, deixou passar muito tempo, devendo, por óbvio, voltar a praticar uma coordenação do Sistema Estatístico, o que lhe cabe por lei (aliás, devendo com urgência atualizar ampla e fundamente sua legislação), vindo a valer-se da melhor tecnologia do momento para exercitar uma coordenação cooperativa, em diálogo temático. Noutra linha, deu início a estudos para uma futura utilização do Big Data na produção das estatísticas públicas (por certo uma terceira potencial fonte de informações primárias, par a par com os registros estatísticos, a serem menos usados, e aos registros administrativos, a serem mais e melhor usados, através de uma mais intensa coordenação).

Ao mesmo tempo em que controlava a inflação, um novo governo da República, procurava diminuir as disparidades socioeconômicas (desajustes sociais), buscando abrir oportunidades no âmbito do trabalho, da educação, da habitação etc., e o IBGE é chamado a participar com novas estatísticas que logo virão com a PNAD-Contínua. E não tardará a oferecer uma linha de Indicadores Ambientais, aprimorando sua cartografia territorial revelando com precisão seus recursos naturais. Ademais, mapas digitais municipais moderníssimos, permitem que os novos Censos, inclusive o de 2022 – tornados pesquisas contínuas desde 1990-1991 –, sejam feitos com maior precisão e brevidade. ●

A democracia em construção:
o Brasil depois de 1988

"A estabilidade política e social do Brasil tem sido obtida ao custo de um baixo crescimento econômico. A alta desigualdade de renda e de patrimônio gera demanda por um setor público cada vez maior (em termos de gastos, tributação e regulação) com vistas a manter a estabilidade política e social. Criou-se um modelo de baixo crescimento com redistribuição dissipativa [em que] a expansão do Estado e a regulação distorciva enfraquecem o crescimento econômico."

*Marcos Mendes**

Fabio Giambiagi

Economista do BNDES.

Bacharel e mestre em Economia pela UFRJ.

Foi membro do *staff* do BID em Washington e Assessor do Ministério de Planejamento em Brasília.

André Arruda Villela

Professor adjunto da Escola Brasileira de Economia e Finanças - FGV EPGE.

PhD em História Econômica pela Universidade de Londres (London School of Economics).

Nos últimos 35 anos da história brasileira, o país assistiu a uma série de episódios marcantes, alguns dos quais compartilhados com o resto do mundo, por se tratar de questões globais, e a maioria associados a circunstâncias específicas. Nesse período, houve a adoção de uma nova Constituição (1988), diversos planos fracassados de estabilização entre 1986 e 1991, duas grandes recessões (1990-1992 e 2015-2016), uma séria crise econômica internacional (2008-2009), um confisco de todos os ativos financeiros (o Plano Collor, de 1990), a experiência do que poderíamos qualificar de "hiperinflação reprimida" (1986-1994), a estabilização da economia (1994), dois processos de *impeachment* de Presidentes da República (1992 e 2016) e uma pandemia mundial (2020-2021). No meio desse conjunto de grandes eventos, como pano de fundo, o país passou por importantes ciclos, entre os quais o *boom* do preço das *commodities* na primeira década do século XXI, avanços sociais importantes e um processo de agravamento da polarização política. Todos esses pontos serão abordados ao longo deste capítulo.

Uma transição dual: a Constituição de 1988

O final do regime militar no Brasil consumou-se em março de 1985 com o juramento de posse, no Palácio do Planalto, de José Sarney como Presidente da República. Escolhido indiretamente por um Colégio Eleitoral em janeiro daquele ano como Vice-Presidente em chapa encabeçada por Tancredo Neves, Sarney assumia o cargo interinamente, à espera de que o

---

*Marcos Mendes, *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2014, p. 23

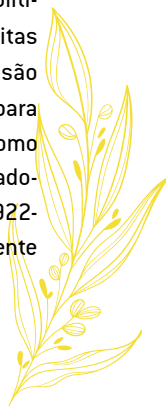
Presidente eleito se recuperasse de complicações de saúde que o mantinham internado em hospital da capital.

Com o falecimento de Tancredo em 21 de abril daquele ano, Sarney tornou-se Presidente da República de fato, com um mandato que iria se estender até março de 1990. Fiel à promessa de campanha de Tancredo, encaminhou ao Congresso Nacional, em junho de 1985, proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, cujos membros seriam escolhidos nas eleições parlamentares de 1986. O Congresso que, além de suas atividades habituais, estava encarregado da redação da nova Carta Constitucional, reuniu-se a partir do começo de 1987 num contexto marcado decisivamente por quatro grandes condicionantes:

- uma maioria expressiva de parlamentares vinculados a grupos políticos que, até dois anos antes, tinham militado na oposição ao Governo militar e que partilhavam posições vagamente associadas a teses denominadas "progressistas", comprometidas, na luta política, com as ditas "causas sociais";
- um momento histórico que, saber-se-ia posteriormente, estava no fim e que encerrar-se-ia, simbolicamente, com a queda do Muro de Berlim, que ocorreria um par de anos depois. Tal momento, gestado no pós-II Guerra Mundial, mas ainda presente então, estava associado à forte atuação do Estado na economia, seja em países com regimes socialistas, seja nas economias capitalistas com forte inspiração keynesiana;
- uma luta política surda entre o Parlamento, conduzido pela figura emblemática de Ulysses Guimarães – o líder da oposição democrática na resistência aos militares – e o Executivo, encabeçado por José Sarney, com certa tendência a que o primeiro aprovasse medidas de cunho populista, cujo ônus econômico recairia sobre o segundo; e
- um enorme desprestígio da classe política, resultante do fato de o Governo que, no ano anterior, tinha mantido o congelamento de preços do Plano Cruzado "a ferro e fogo" durante nove meses, ter aprovado, logo após as eleições de novembro de 1986, um "pacote" econômico com fortes aumentos de preços de tarifas públicas.

Nesse ambiente, a redemocratização, entendida como um processo histórico do qual a instalação da Constituinte era um marco, foi vista por muitos políticos como a oportunidade, como se dizia na época, de "colocar mais comida na mesa do povo". Dito de outra forma, uma maneira de as forças democráticas ganharem legitimidade junto à população, em um contexto no qual a ameaça de retorno dos militares ao poder ainda pairava no inconsciente coletivo.

Em contexto semelhante no Chile, após o fim do Governo Pinochet, as forças políticas da então "Concertación" souberam preservar certas características da política econômica do final do regime militar, em prol da estabilidade econômica. Já no Brasil, não houve uma compreensão plena do quão importante era conciliar a legítima demanda por satisfazer necessidades sociais represadas com os ditames de certa ortodoxia fiscal e monetária, para assegurar um ambiente de equilíbrio macroeconômico. Independentemente de eventuais divergências – que existiam – entre as crenças das equipes que estiveram no comando da economia em um e outro país, é claro que havia uma diferença fundamental entre ambas as situações. No Chile, quando os civis recuperaram a Presidência, a inflação já se encontrava estabilizada, ao passo que, no Brasil, os militares se retiraram do poder com uma inflação anual de mais de 200%.

Indiscutivelmente, aquele foi um período muito conturbado da vida econômica brasileira, que fazia jus à conhecida sentença de Antonio Gramsci, de que "a crise consiste justamente do fato de que o velho morreu, sem que o novo tenha nascido ainda". Na segunda metade da década de 1980, combinaram-se, no Brasil, um Governo politicamente fraco, em ambiente de fim de ciclo, com muitas demandas sociais reprimidas, uma escassa compreensão das elites políticas acerca dos requisitos necessários para a estabilização econômica, déficits fiscais elevados e, como resultado, uma inflação fora de controle. Muitos historiadores lembraram o paralelo com a hiperinflação alemã de 1922-1923, retratada em livro clássico publicado originalmente

em 1931 por Constantino Bresciani-Turroni e, não por acaso, republicado no Brasil naquela época.[1]

A vida política do país, naqueles anos, girava em torno da inflação. Esta tinha evoluído, até então, no contexto de uma economia fortemente indexada, na qual os choques de preços se traduziam em aumentos permanentes, configurando novos "patamares" com inflação mais elevada. Dentre tais choques destacam-se:

- o choque do petróleo, de 1973, que elevou a inflação anual do patamar de 15 a 20% a.a. para um de 30 a 40%, em que iria permanecer até 1978;
- o segundo choque do petróleo, de 1979, causando nova alta da inflação, para aproximadamente 100% anuais, nível em que se manteria no triênio 1980-1982; e
- a maxidesvalorização cambial de 30%, em 1983, resultando em nova elevação da inflação, para 200%, patamar observado no triênio 1983-1985.

O Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, inauguraria uma série de planos heterodoxos de estabilização da inflação, todos eles fracassados, e que tiveram como denominador comum três componentes: i) o congelamento inicial de preços; ii) o controle da inflação por alguns meses; e iii) o retorno da inflação, a um ritmo crescentemente mais intenso. Em alguns casos, houve inclusive a adoção de uma nova moeda, com o corte de três zeros em relação à moeda antiga. Os planos que sucederam ao Cruzado foram:

- o Plano Bresser, de junho de 1987;
- o Plano Verão, de janeiro de 1989;
- o Plano Collor I (originalmente conhecido como "Plano Collor"), de março de 1990; e
- o Plano Collor II, de janeiro de 1991.

A repetição de tentativas de controle artificial dos preços reforçou aquilo que se denominou de "dinâmica aceleracionista" da inflação, eventualmente levando a situação de hiperinflação, definida na época como o "regime em que ninguém mais sabe a inflação anual e só se pensa em termos de inflação mensal". Tal foi o caso, ao final do Governo Sarney, quando, em março de 1990, a taxa de variação dos preços passou de mais de 80%.

O roteiro da política econômica da época, que inevitavelmente contaminava o ambiente político, era sempre o mesmo: adotava-se um congelamento, a inflação era inicialmente controlada por alguns meses, depois o congelamento começava a ser burlado, a espiral de preços e salários gerava mais inflação, que passava a subir todos os meses. Neste contexto, a pressão para "fazer alguma coisa" – na prática, um novo plano de estabilização – se tornava irresistível. Era um círculo vicioso que se repetiria diversas vezes.

À época, a psicologia generalizada operava no sentido de os agentes econômicos se prepararem para o congelamento seguinte, com cada setor procurando "não ser pego no contrapé". Tal comportamento, por sua vez, causava uma sucessão de novos aumentos de preços. Ao mesmo tempo, nesse ambiente de inflação e incerteza crescentes, o intervalo entre os reajustes salariais foi sendo sucessivamente encurtado: se, no final da década de 1970, o aumento da inflação anual para níveis próximos a 100% tinha levado à redução do intervalo entre reajustes salariais de um ano para seis meses, este período caiu, na década de 1980, para três meses e, com a intensificação do processo inflacionário, foi reduzido para apenas um mês, ou seja, a indexação dos salários passou a ser mensal. Era uma época em que, no dia em que o trabalhador recebia seu salário, dirigia-se ao mercado para encher o carrinho com as compras do mês e a classe média corria – fisicamente – aos bancos para investir os seus recursos no mesmo dia, evitando a corrosão que a inflação elevada causava no valor real dos saldos mantidos em conta corrente.

Em um país em que o ambiente econômico era tão disfuncional, a Assembleia Constituinte produziu um resultado que pode ser definido como ambíguo. Por um lado, coroou um processo delicado de transição política, em muitos casos, exemplar. A abertura "lenta e gradual", iniciada na segunda metade da década de 1970 pelo então Presidente

---

[1] Ver BRESCIANI-TURRONI (1989). É digno de nota que o prefácio à edição brasileira tenha sido escrito pelo professor Octávio Gouveia de Bulhões, um dos responsáveis pela elaboração e implementação, em 1964, do plano de estabilização do governo Castello Branco, o PAEG.

Ernesto Geisel, teve de alguma forma seu último capítulo escrito pela Constituição de 1988. Tudo de forma pacífica, com o retorno pleno dos militares aos quartéis, sem o tipo de fissuras que permaneceram em outros países da região submetidos, na mesma época, a ditaduras militares. O que Ulysses Guimarães qualificou, acertadamente, na promulgação, como a "Constituição Cidadã", foi uma peça jurídica modelar no reconhecimento da cidadania, na consagração de uma série de instrumentos associados ao funcionamento de uma democracia moderna e no capítulo dos direitos individuais.

Ao mesmo tempo, muitos críticos apontaram, também com razão, que a Constituição tinha, pelo menos, três grandes falhas:

- ela era excessivamente detalhada, trazendo para o corpo constitucional – que, idealmente, deveria ser mais enxuto – um robusto conjunto de definições específicas que, a princípio, poderiam ser objeto apenas de legislação ordinária;
- acarretava um descompasso entre a "oferta" de direitos, definidos de forma explícita, e o seu financiamento, vago em muitos casos; na prática, isso gerava uma situação de desequilíbrio, com repercussões fiscais claras; e
- de modo geral, a Carta expressava uma visão de mundo que reservava papel destacado à atuação do Estado. Tal visão, pouco depois, passaria por severo questionamento em escala global, no âmbito de fatos históricos associados à queda do Muro de Berlim e ao fim da antiga União Soviética.[2]

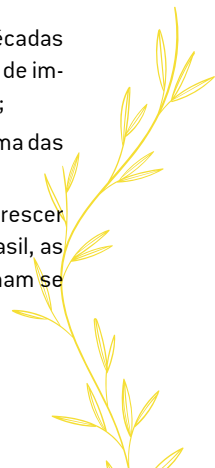
resultado prático desse conjunto de elementos foi, ao final da década de 1980, um país com uma estrutura política modernizada – uma democracia que gradualmente começava a se consolidar –, mas com um déficit público elevado e uma inflação que, crescentemente, paralisavam a economia e prejudicavam a rotina da população.

Controlar a inflação se tornou, assim, a demanda número um dos cidadãos, conforme atestavam todas as pesquisas feitas à época. Como a inflação anual obedece ao princípio matemático dos juros compostos, o efeito na taxa anual é exponencial. Doze meses de uma inflação mensal de 1% geram como resultado uma inflação anual de pouco menos de 13%. Já o mesmo período com uma inflação mensal de 10% causa como resultado uma taxa anual de 214%, enquanto uma taxa mensal de 20 % resulta em inflação anual de nada menos que 792%. Não é de estranhar, assim, que as taxas anuais alcançassem níveis elevadíssimos à época. Em 1993, último ano antes do Plano Real, a taxa de variação de janeiro a dezembro do Índice Geral de Preços - IGP, da Fundação Getúlio Vargas, ultrapassou incríveis 2.700%. Naquelas circunstâncias, essa era de fato uma curiosidade estatística, pois ninguém pensava em termos de inflação anual, quando todas as variáveis eram indexadas a intervalos de trinta dias – ou menos. Só a inflação mensal importava no dia a dia das pessoas.

Os anos 1980 passaram para a história do Brasil como a chamada "década perdida" porque, embora o PIB tenha crescido, em alguns anos, a taxas bastante razoáveis, a população ainda se expandia a um ritmo elevado, de 2,0% a.a., de modo que a variação do PIB *per capita* foi negativa entre 1980 e 1990.

A alcunha "década perdida" não se aplica, porém, no campo intelectual. Depois de notável desempenho da economia brasileira nas cinco décadas transcorridas entre 1930 e 1980, a crise dos anos 1980 deixou como um de seus legados positivos a decantação de um conjunto de ideias que incluía os seguintes "fatos estilizados":

- a economia brasileira tinha crescido durante décadas com base no chamado "modelo de substituição de importações", mas este padrão tinha se esgotado;
- na década de 1980, a economia brasileira era uma das mais fechadas do mundo;
- nessas condições, não havia mais como crescer substituindo importações, uma vez que, no Brasil, as importações de produtos que não petróleo tinham se tornado insignificantes;

[2] Muitos analistas especularam posteriormente que, se a Constituinte tivesse se reunido dois anos depois, em um contexto internacional completamente diferente, seus resultados poderiam ter sido marcadamente diversos em relação ao texto consagrado em outubro de 1988.

- o modelo de crescimento "voltado para dentro" tinha gerado uma economia com pouca exposição à competição, baseada em oligopólios domésticos com elevado poder de mercado e baixa possibilidade de contestação por desafiantes tendentes a lhe tirarem poder de mercado; e
- em consequência, a economia padecia de um sério problema de ineficiência, intrinsecamente associada ao modelo de desenvolvimento seguido durante décadas.

Aumentar a competição tornou-se, então, tema recorrente do debate, associado a uma visão que foi ganhando peso à medida que o baixo crescimento começava a se tornar uma tendência e não um fenômeno meramente conjuntural. Disso resultou uma agenda de reformas cujas prescrições mais importantes incluíam o fim dos grandes monopólios estatais em alguns setores, a privatização de diversas empresas do governo e a defesa de um programa de abertura comercial e financeira da economia brasileira.

Ao mesmo tempo, no ambiente dos economistas, começava a ganhar corpo uma interpretação alternativa do fenômeno da inflação no Brasil, tradicionalmente atacado através de políticas baseadas num maior rigor fiscal e monetário. A percepção de que uma prescrição clássica de aperto da política monetária e redução do déficit público, válida para combater uma inflação de 20% ou 30% a.a., era insuficiente para debelar uma inflação anual de 1.000 ou 2.000% e de que a inflação, no Brasil, tinha um forte componente inercial, foi ganhando peso na academia. Neste sentido, os sucessivos planos de estabilização, conquanto fracassados, constituíram-se numa espécie de "experiência de laboratório" que deixou lições importantes para o que, anos depois, viria a ser o Plano Real.

Tabela 1

Taxas de variação médias (% a.a.)

Período	PIB	Deflator do PIB
1981/1984	-0,3	130,3
1985/1989	4,4	386,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Os anos 1980 se encerraram com um crescimento econômico até elevado nos cinco anos do Governo Sarney (ver Tabela 1). Porém, isso se deu em um ambiente caracterizado por inflação explosiva e com um regime político híbrido na prática: um presidencialismo clássico, similar formalmente ao dos Estados Unidos, mas que, ao contrário do bipartidarismo deste, ficou associado a uma fragmentação do quadro partidário cada vez maior. Sucessivos Presidentes da República aprenderiam duramente que, mesmo tendo sido eleitos com votações populares expressivas, no fim do dia, na solidão do poder, o chefe do Poder Executivo teria que aprender a conviver com um Congresso politicamente muito forte. Nem todos seriam felizes nessa convivência.

Collor e a modernização atabalhoada

Fernando Collor assumiu a Presidência do país em março de 1990 como o primeiro candidato escolhido em eleições diretas desde Jânio Quadros, quase trinta anos antes. Tal como este, era visto como um ***outsider,*** pelo fato de não pertencer ao núcleo dos principais grupos políticos do país, embora tivesse sido Governador do pequeno estado de Alagoas. Jovem e dinâmico, apresentou-se ao eleitorado como uma promessa de modernização do país e de sua integração com o mundo, pregando contra a obsolescência da economia brasileira, representada simbolicamente pela figura das "carroças", que associava à indústria automobilística doméstica.[3]

Premido pela urgência em fazer algo decisivo contra a inflação, após três planos fracassados de estabilização, em 1986, 1987 e 1989, Collor, adepto dos esportes, usava a imagem de que ele teria que dar um *ippon* (termo das competições marciais associado a um golpe vencedor contra o adversário) na alta de preços. Com o pano de fundo de uma inflação mensal de mais de 80% – o que, para o leitor ter uma ideia, corresponde aproximadamente a uma variação dos preços de 3% por dia útil! – Collor optou por congelar boa parte dos ativos financeiros do país, envolvendo desde as contas correntes até as aplicações mais sofisticadas, na expectativa de que, com essa inédita contração de liquidez, a inflação ficaria sem "gás" para subsistir.

[3] Para um tratamento detalhado do período, ver VILLA (2016).

Ocorre que a lógica do programa de estabilização se baseava no pressuposto de que, após medida tão radical e que reduzia fortemente o estoque de moeda na economia, não haveria novos *fluxos* que resultassem em injeção monetária adicional, o que significaria não haver mais déficit público nominal. Não tendo sido esse o caso, a injeção de novos recursos monetários na economia, não acompanhada de um fluxo correspondente de oferta de bens e serviços, gerou renovados aumentos dos preços.[4] Isso, por sua vez, ocorria numa situação em que a população – em choque pelo confisco de seus ativos financeiros e tendo dado um voto de confiança, num primeiro momento, a um "pacote" de medidas que em qualquer outro país não teria sobrevivido 24 horas à ação da Justiça – não tinha a menor disposição para renovar o crédito no Presidente e sua equipe econômica.

O desgaste oficial se acentuou pelo fato de que, na luta política feroz travada no segundo turno das eleições presidenciais, Collor tinha acusado seu adversário – o líder do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio "Lula" da Silva – de tramar o confisco da poupança como parte de um programa socialista de intervenção do Governo na economia. Como foi exatamente isso o que ele mesmo fez, o descrédito foi maior ainda, agravado pelo rápido retorno da inflação.

Embora seu Governo tenha se notabilizado por essa intervenção inédita e fracassada no sistema financeiro e na vida de todas as famílias – imagine o leitor o que sentiria se, ao se dirigir ao banco, ouvisse do gerente que o Governo confiscou todas as suas aplicações financeiras e que elas seriam devolvidas em suaves prestações ao longo de 12 ou 18 meses, a contar de um ano –, Collor implementou outras duas medidas muito significativas e de efeitos duradouros sobre a economia. Em primeiro lugar, deu início a um movimento relativamente ambicioso de "abertura dos portos" do Brasil, reduzindo de forma drástica os controles quantitativos de importação e definindo um cronograma de quatro anos de redução de alíquotas sobre produtos importados. Com isso, expunha a economia a um choque parcial de competição, ao qual ela não estava acostumada há muitas décadas. E, em segundo lugar, deu início a um importante processo de privatização de empresas estatais, que se estenderia durante toda a década de 1990 (ver Tabela 2).

Tabela 2

Receita de privatizações: 1991/2000 (US$ bilhões)

Setores	1991/1994	1995/2000	Total
Governo Federal	11,9	53,7	65,6
Setores iniciais (1)	10,9	1,5	12,4
Vale do Rio Doce	0,0	6,9	6,9
Energia elétrica	0,0	5,5	5,5
Telecomunicações	0,0	29,1	29,1
Outros	1,0	10,7	11,7
Estados	0,0	34,7	34,7
Total	**11,9**	**88,4**	**100,3**
Receita de vendas	8,6	73,6	82,2
Transferência de dívidas	3,3	14,8	18,1

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
(1) Siderurgia, petroquímica e fertilizantes.

[4] O Plano Collor I é discutido em FARO (1991).

Como o programa de privatizações se iniciou em um momento em que a inflação ainda era muito elevada e, portanto, os valores expressos na moeda nacional da época perdiam rapidamente o seu significado real, as estatísticas oficiais daqueles anos expressavam em dólares os valores arrecadados quando da realização dos leilões de venda das empresas. No conjunto, o programa, lançado em 1990 e iniciado na prática em 1991, implicou a venda de ativos no valor de US$ 100 bilhões, dos quais em torno de dois terços de privatizações na alçada federal. No caso da venda de ativos dos estados, cerca de três quartos corresponderam à venda das distribuidoras locais de energia elétrica. A privatização se iniciou com a venda de empresas nos setores com presença tradicional, mas não exclusiva, do Estado – casos de siderurgia, petroquímica e fertilizantes – e, anos depois, abrangeria também outras atividades, com destaque para os serviços públicos de energia elétrica e telecomunicações, neste caso já na gestão de Fernando Henrique Cardoso - FHC.

O congelamento dos ativos financeiros, somado a um ambiente internacional pouco amistoso, ao retorno da inflação e às incertezas que se intensificaram no período, acabou gerando uma recessão. Esta última, além de ter sido particularmente intensa em 1990, quando o PIB encolheu 4,3%, se prolongou por um tempo considerável, causando três anos consecutivos de redução da renda *per capita* no Brasil. Foi nesse contexto adverso – incluindo dois planos de estabilização fracassados no seu Governo (1990 e 1991), a hostilidade da população pelo confisco dos ativos financeiros e três anos de crise –, que, em meados de 1992, estourou uma gravíssima crise política, quando o próprio irmão do Presidente da República o acusou de estar envolvido num grande esquema de corrupção. A denúncia teve como consequência a realização de grandes passeatas nas principais capitais do país exigindo a renúncia de Collor, com forte participação de jovens – os "caras-pintadas", pelas pinturas feitas no rosto de muitos estudantes – e que iriam preparar o terreno para o *impeachment* do Presidente.

A partir de então, o trinômio crise econômica/passeatas/desgaste do Executivo junto ao Congresso seria incorporado à cultura política local em situações desse tipo, como elementos associados a um ambiente favorável à substituição do Presidente da República. Embora o terceiro elemento não estivesse originalmente presente à época, a postura do Executivo, vista muitas vezes como arrogante e pouco hábil – fato reconhecido anos depois pelo próprio Fernando Collor, em entrevistas –, combinada com a pressão das ruas, foi inclinando gradualmente a opinião dos parlamentares na direção do *impeachment*. No fim, nas palavras do então Presidente da Câmara dos Deputados – que, nessas ocasiões, se transforma numa espécie de "algoz" do chefe do Executivo –: "o que o povo quer, esta Casa acaba dando" e o início do processo de afastamento do Presidente do cargo foi aprovado pelo Congresso.

Collor foi substituído, em outubro de 1992, pelo seu Vice-Presidente, Itamar Franco. Embora este tenha sido, naturalmente, parte da mesma chapa do ex-Presidente, na prática pertenciam a grupos políticos diferentes, de modo que a mudança se deu com uma reviravolta importante na geografia política em Brasília. Houve troca de apoiadores de Collor por aliados de Itamar, resultando no retorno do PMDB ao coração do Poder, após um tempo de certo ostracismo, e no ingresso do PSDB – um partido com pouco mais de dois anos de vida – no Governo, com destaque para a ida de FHC para a Chancelaria.

Iniciou-se então uma época marcada por outro tipo de incerteza na vida política nacional. Após a conflagração que levou à saída de Collor, o Brasil foi exposto ao temperamento dito "mercurial" do novo Presidente, que se caracterizava por uma dose incomum de voluntarismo, acompanhado de intervenções, ora verbais, ora concretas, na vida econômica do país. Em apenas oito meses, o Brasil teria nada menos que cinco diferentes Ministros da Fazenda, que eram sucessivamente trocados ao sabor das opiniões do Presidente, gerando grande incerteza e tensão nos mercados.

Não obstante esse contexto, os dois pilares das reformas estruturais da época foram mantidos: os leilões de privatização em processo de discussão na gestão de Collor e ainda não realizados tiveram sequência; e a abertura da economia ao exterior também teve continuidade. Privatiza-

ções e maior abertura comercial e financeira ratificavam o compromisso do governo com maior inserção da economia brasileira em um mundo crescentemente globalizado.

Em maio de 1993, o então Ministro das Relações Exteriores, FHC, foi levado ao posto de Ministro da Fazenda, lugar de onde, utilizando as suas relações com o meio acadêmico, aproximou-se de grupo de economistas associado à PUC do Rio de Janeiro. Assim, ingressaram no Governo os professores Pedro Malan, Edmar Bacha, Gustavo Franco, Winston Fritsch, Pérsio Arida e André Lara Resende, que começaram a pensar na formulação do que depois viria a ser o Plano Real. Estes técnicos valeram-se de quase uma década de reflexão acadêmica sobre a chamada "inflação inercial", bem como do profundo conhecimento que um dos seus membros, Gustavo Franco, tinha sobre o fim de processos hiperinflacionários, tema de sua tese de doutorado em Harvard.[5]

O fracasso dos cinco planos de estabilização anteriores tinha ensinado que um dos maiores problemas a serem atacados era a disparidade de situações em que se encontravam os agentes econômicos no dia do anúncio do congelamento de preços e salários. Enquanto alguns, que tinham remarcado seus preços "um dia antes" do plano, encontravam-se em situação privilegiada, aqueles que planejavam aumentar seus preços "um dia depois" ficavam, como se dizia na época, com seus preços "defasados" e, desde o primeiro momento do congelamento, clamavam por sua flexibilização. Assim, evitar a repetição desse ciclo perverso requeria uma dose extra de criatividade dos formuladores de política, a fim de permitir que os preços relativos da economia ingressassem no "dia D" do plano em situação de equilíbrio.

A saída encontrada passou por uma espécie de "dolarização à brasileira" – sem dólares. Processos de dolarização observados em outras economias envolveram fuga da moeda nacional, com a população procurando refúgio numa moeda – física – estrangeira. A engenhosidade do plano que levou ao fim da altíssima inflação no Brasil foi permitir a criação de uma "moeda virtual" local, isto é, desfrutando da propriedade de unidade de conta, mas sem funcionar como meio de pagamento ou reserva de valor. Tal moeda "virtual" seria referenciada ao dólar e sua cotação aumentaria todos os dias durante quatro meses, possibilitando aos diversos agentes econômicos se familiarizar com a nova situação e passar gradualmente a operar na nova moeda, batizada de Unidade Real de Valor - URV.

Assim, se um quilo de cimento, por exemplo, custasse 1.000 unidades na moeda da época (o Cruzeiro Real - CR$) no começo do mês e o mesmo preço no fim do mês, e se a URV fosse cotada a CR$ 1.000 no começo do mês e a CR$ 1.250 no final do mesmo, o preço do cimento medido em URVs seria de 1 URV no começo do mês e de 0,80 URVs no final. Em outras palavras, o setor poderia então trabalhar com um preço diário de, aproximadamente, 0,90 URVs e essa cotação variaria todos os dias em Cruzeiros Reais, tal como a cotação da divisa norte-americana.

O Plano Real se completaria com a adoção simultânea de três providências, alguns meses à frente: i) a substituição da referência URV pela referência "Reais", na paridade 1 para 1; ii) a substituição da moeda física antiga, o Cruzeiro Real – com sua imagem associada à hiperinflação – pela nova moeda, o Real, com paridade inicial igual ao dólar; e iii) o uso dos tradicionais mecanismos de política monetária e fiscal no controle das pressões inflacionárias.

Assim, após quatro meses de coexistência do Cruzeiro Real com a URV, o Plano Real foi lançado no dia 30 de junho de 1994 e, em poucos dias, toda a base monetária na moeda da época foi substituída por novas cédulas e moedas de Reais, denominação que, não por acaso, foi adotada como símbolo de uma nova situação, na qual os preços expressariam o valor "real" dos produtos.

Quando começou a ficar claro que o Real poderia não ser o sexto plano fracassado e que, talvez, fosse "o" plano de estabilização, as notas da nova moeda se tornaram um

[5] Sobre as origens do Plano Real, ver FRANCO (1995). Ver BASTOS (2021) para uma análise da política econômica na primeira metade da década de 1990.

O Plano Real: um divisor de águas.

poderoso instrumento de campanha eleitoral. Em consequência, seu mentor, o então Ministro FHC, se tornou o candidato natural à Presidência da República nas eleições programadas para outubro de 1994, pleito que acabaria vencendo no primeiro turno.

Tabela 3

Taxas de variação médias (% a.a.)

Período	PIB	Deflator do PIB
1985/1989	4,4	386,3
1990/1994	1,3	1 403,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Embora os anos de 1993 e 1994 tenham sido de crescimento econômico elevado, o conjunto dos cinco anos para os quais Collor tinha sido eleito (1990-1994) foi encerrado com um desempenho extremamente pobre da economia brasileira, sendo a renda *per capita* em 1994 inferior à de 1989 e a inflação média de mais de 1.400% a.a. (ver Tabela 3). Na prática, isso significa que um produto hipotético que, em 1989, custasse 100 unidades monetárias e cujo preço fosse reajustado exatamente no mesmo ritmo da inflação, cinco anos depois custaria 76.878.694 unidades. Sim, leitor: 76,9 milhões! Nesse contexto, era natural que a nova etapa da economia inaugurada pelo Plano Real fosse aguardada com grande expectativa, depois de tantos anos de inflação descontrolada.

FHC e a estabilização

A economia brasileira durante o governo FHC (1995-2002) comportou duas fases claramente diferentes entre si, associadas a cada uma das duas gestões de Governo. O primeiro mandato (1995-1998) foi marcado pelo declínio da inflação, popularidade relativamente elevada do Presidente e grandes desequilíbrios macroeconômicos, na tentativa do Governo de manter a inflação em patamares baixos, com a taxa de câmbio estritamente controlada. Já o segundo (1999-2002) foi caracterizado por elevação inicial da inflação seguida de correção, sob novo regime de política macroeconômica, dos desequilíbrios.[6] Como resultado, porém, o governo incorreria em ônus importante em termos de perda de popularidade, fato que contribuiria para a derrota do candidato oficial à sucessão de FHC, em 2002, o ex-Ministro da Saúde José Serra.

[6] Para um exame da política econômica no período 2003 a 2010, ver WERNECK (2014).

Os dois mandatos de FHC foram marcados por uma relação permanente de tensão e aproximação entre o Executivo e o Legislativo, fato que se tornou um denominador comum da democracia brasileira no contexto de grande – e crescente – fragmentação partidária. Nas palavras do próprio ex-Presidente, no seu livro de memórias, "os aliados são sempre relativíssimos: quando estou bem com a população, eles são fiéis; quando a população se afasta de mim, ficam tentando ir para uma posição de independência crítica, esse é o jogo tradicional no Brasil" (CARDOSO, 2017, p. 276).

Em linhas gerais, o "conjunto da obra" desse período da história brasileira registra seis grandes características: 1) o esforço de estabilização da economia; 2) o compromisso com as reformas econômicas; 3) o ajuste fiscal do segundo Governo (parte das reformas do período, mas que merece destaque por ter sido fundamental para explicar a trajetória da economia também no Governo Lula); 4) a convivência com diversas crises externas; 5) a tentativa de avançar no sentido de assentar as bases de uma verdadeira República, retirando poder discricionário do Estado e tornando as relações entre os indivíduos e o Governo mais impessoais; e 6) a aprovação do instituto da reeleição.[7]

A estabilização da economia foi, sem dúvida, a grande marca do Governo FHC. Não obstante, tal caracterização não pode ser entendida num sentido demasiadamente restritivo, por duas razões. A primeira é que não é correta a visão de que seu Governo não tenha tido preocupações sociais: com efeito, durante os anos da Presidência FHC houve um aumento real (isto é, acima da inflação) importante do salário-mínimo, o chamado "gasto social" cresceu de forma expressiva e, entre 1993 e 2002, o Índice de Gini – indicador de desigualdade mais tradicional – das pessoas ocupadas caiu de 0,60 para 0,56, sem um único ano de reversão da trajetória de declínio ao longo do período.

A segunda razão é que, não obstante os esforços oficiais, a taxa de inflação no final do Governo esteve longe de ser satisfatória. Em meio às incertezas da disputa eleitoral de 2002, a inflação "oficial" (medida pelo IPCA) alcançou nada menos que 13%, razão pela qual não se pode dizer que a missão assumida pelo Governo FHC de manter a inflação em patamares baixos tenha sido coroada de pleno êxito.

De qualquer forma, é inquestionável que, na sua capacidade de estabilizar a inflação e mantê-la em níveis baixos, o Plano Real de 1994 teve uma trajetória completamente diferente em relação aos cinco planos anteriores de estabilização. Isso graças a esforço sistemático das autoridades em evitar o retorno à espiral de elevação de preços observada após o Plano Cruzado, de 1986, e os outros quatro que o seguiram.

A trajetória foi difícil. Mesmo deixando de lado os primeiros meses do plano, no segundo semestre de 1994, quando houve alguns ajustes de preços relativos, a inflação inicial (IPCA) janeiro/dezembro de 1995 foi de ainda elevados 22%, caindo gradual e consecutivamente nos quatro anos do primeiro mandato de FHC, até alcançar apenas 2% em 1998.

Se, por um lado, a estabilização de preços foi, inequivocamente, exitosa, o período 1995-1998 foi marcado, também, por dois grandes desequilíbrios macroeconômicos, um externo e outro fiscal. No Balanço de Pagamentos, o país saiu de uma situação próxima do equilíbrio nas suas transações correntes com o exterior para déficits elevados e crescentes nos anos posteriores. Enquanto isso, em termos fiscais, déficits expressivos fizeram a dívida líquida do setor público crescer de forma contínua, até alcançar 38% do PIB em 1998.

À época, existia a percepção difusa de que o Governo estava "empurrando" a solução destes dois problemas para depois das eleições de 1998. Quando, logo após o início do segundo mandato, em janeiro de 1999, o Governo abandonou a sua política de âncora cambial e adotou a livre flutuação da moeda, a relação R$/US$ escalou rapidamente de 1,12, em dezembro de 1998, para um valor acima de 2, embora depois tenha fechado o ano em 1,79. O fato é que essa maxidesvalorização, embora não tenha gerado o fim do Plano Real, como se temia, elevou novamente a taxa anual de inflação para perto de 10%, fechando o ano de 1999 em 9%. O Governo teve então que fazer uma espécie de "trabalho de Sísifo", agora no marco de um acordo convencional com o Fundo Monetário

[7] O compromisso com as reformas é abordado em quadro específico do capítulo. Aqui importa ressaltar que ele esteve associado à visão de que o país tinha que mudar a sua inserção na economia mundial. Isso envolvia, entre outras questões, abrir-se ao capital estrangeiro, gerando uma transformação estrutural nos fluxos de investimento direto para o país.

Internacional - FMI, tentando novamente percorrer uma trilha declinante das taxas de inflação no segundo mandato, assim como tinha feito no primeiro. Desta feita, porém, crises sucessivas, impactando novamente a taxa de câmbio, elevaram a inflação em 2001 e 2002, após a queda para 6% registrada no ano 2000.

A mística das reformas

Na década de 1990, a política brasileira passou a conviver, com frequência, com chamamentos a favor de uma agenda de reformas. Segundo seus proponentes, tal agenda se originava da necessidade de se mudar uma série de características presentes na economia brasileira no final dos anos 1980 e que prejudicavam a capacidade de adaptação do país a um mundo que estava em mutação veloz, representada, entre outros, pelo crescimento da importância da China, o deslanche da Ásia como novo centro dinâmico da economia mundial e a modernização das telecomunicações. Entre essas reformas, no Governo Collor se destacaram a privatização e a abertura da economia às importações, mas o noticiário econômico, muitas vezes, confundia itens relevantes com outros de escassa repercussão real. Dessa forma, as autoridades se esforçavam em dar a impressão de ter uma agenda de modernização, que, a rigor, pouco representava, apenas para "manter a chama da reforma acesa", incluindo iniciativas de cunho essencialmente propagandístico e feitas para gerar boa repercussão no mercado. Em épocas de grande abundância de liquidez internacional, quando pequenos sinais são utilizados como demonstração do comprometimento com reformas, esses gestos sem maior profundidade chegaram a exercer, muitas vezes, efeito positivo nos mercados. Já quando o ambiente externo revela menor apetite a assumir riscos em mercados emergentes, a mesma retórica vazia, que, em outras épocas, seria bem recebida, passa a ser encarada com uma boa dose de hostilidade, dada a insuficiência de conteúdo.

Nesse contexto de desenvolvimento do que poderíamos chamar de "mística das reformas", o Governo FHC deixou um robusto legado de medidas modernizantes, com destaque para as seguintes:

1. Privatizações;
2. Fim dos monopólios estatais nos setores de telecomunicações e petróleo;
3. Mudança no tratamento do capital estrangeiro;
4. Saneamento do sistema financeiro;
5. Reforma da previdência social (com a criação do chamado "fator previdenciário");
6. Renegociação das dívidas estaduais;
7. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;
8. Ajuste fiscal de 1999-2002;
9. Criação de agências reguladoras (ANP, ANATEL e ANAEEL);
10. Adoção do sistema de metas de inflação.

A privatização deu continuidade, mas numa escala bem mais intensa em termos de valores, ao processo iniciado no Governo Collor. A partir dela, operou-se influxo de investimento externo direto - IED para o Brasil em montantes até então inéditos, ajudando a caracterizar a crescente inserção da economia brasileira em um mundo globalizado.

O fim dos monopólios da Telebras e da Petrobras exigiu um expressivo investimento de capital político no primeiro ano do Governo (1995), dadas as resistências que a proposta enfrentava e a necessidade da aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC.

A mudança de tratamento dado ao capital estrangeiro também demandou uma PEC, abrindo os setores de mineração e energia à possibilidade de exploração por parte do capital estrangeiro e alterando o conceito de empresa nacional em termos do tratamento da legislação.

O saneamento do sistema financeiro, através do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER permitiu evitar os problemas decorrentes da adaptação, pelos bancos, a uma situação em que deixaram de ter a receita de *float* gerada pela inflação elevada – quando ganhavam com a aplicação, a juros, dos saldos inativos dos correntistas –, o que levou alguns deles a ter sérios problemas, com risco de quebrarem.

A aprovação do "fator previdenciário" permitiu uma redução expressiva dos valores pagos a quem se aposentava precocemente, o que, embora não tenha evitado esse tipo de despesa em relação ao momento em que deveria ocorrer, diminuiu bastante o seu custo para o INSS.

A renegociação das dívidas estaduais permitiu encaminhar uma solução para o problema dos desequilíbrios crônicos dos estados, que, durante os primeiros anos da estabilização, apresentaram déficits fiscais expressivos.

A LRF foi um marco das finanças públicas, vista como um complemento do ponto anterior e que, junto com a citada renegociação, permitiu que, em apenas quatro anos, entre 1997 e 2001, os estados e municípios apresentassem uma melhora fiscal de resultado primário de 1,5% do PIB.

O ajuste fiscal foi um marco do segundo Governo FHC, combinando contenção de gastos e, em maior medida, aumento de receitas, levando a uma melhora global do resultado primário consolidado de mais de 3% do PIB entre 1998 e 2002.

As agências reguladoras tinham a intenção de mudar o padrão de relacionamento do Governo com alguns setores econômicos, passando a tratar as questões não mais como uma ação do Executivo através dos Ministérios e, sim, como políticas de Estado, sujeitas a uma regulação exercida por quadros técnicos e com mandatos intercalados e independentes do ciclo político. Posteriormente, o conceito seria deturpado pela politização das nomeações, no decorrer de sucessivos Governos.

Finalmente, a adoção do regime de metas de inflação foi um marco da gestão da política monetária que perdura até hoje, quando se tem um modelo institucional que levou à adoção recente de uma meta de inflação de 3% para 2024, em linha com as melhores práticas observadas no contexto das economias emergentes bem-sucedidas em termos da estabilidade de preços.

Fluxos de Investimento Direto Estrangeiro para o Brasil (US$ bilhões)

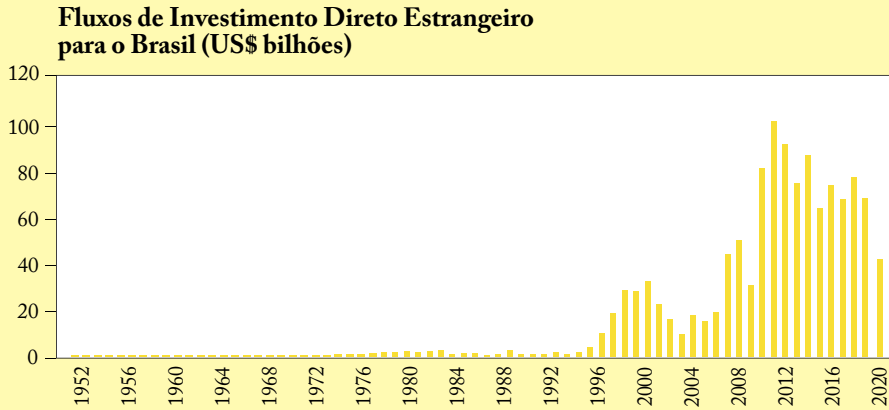
Fontes: 1. Ipeadata (até 1994). 2. Banco Central do Brasil/SGS (a partir de 1995).

No campo fiscal, a melhora alcançada no segundo Governo FHC aparece claramente na Tabela 4, com o incremento do resultado primário – isto é, excluindo a despesa de juros – em quase 3,5% do PIB entre a média dos dois períodos de Governo, esforço que se manteria durante os dois Governos do Presidente Lula. Ocorre, porém, que medidas de ajuste – e, em particular, o aumento de impostos – tendem a ser impopulares e acabam gerando um custo político relevante para o Governo, o que comprometeu as possibilidades eleitorais da situação em 2002.

TABELA 4

Necessidades de Financiamento do Setor Público - NFSP (%PIB)

Composição	1995/ 1998	1999/ 2002	2003/ 2006	2007/ 2010
Resultado primário	-0,2	3,2	3,5	2,8
Juros	5,8	7,2	7,3	5,4
Total	6,0	4,0	3,8	2,6

Fonte: Banco Central do Brasil.

A avaliação plena do desempenho da economia brasileira entre meados dos anos 1990 e o início do século XXI requer que se considerem, também, as sucessivas crises que afetaram o mundo naquele período. Foram elas:

- a crise do México, do final de 1994 e com efeitos em 1995, que levou a uma forte desvalorização cambial e descontrole inflacionário naquele país e forçou uma elevação da taxa de juros no Brasil, para reter capitais e evitar uma queda das reservas internacionais;
- a crise de várias economias asiáticas em 1997, com consequências similares sobre o Brasil;
- a crise russa de 1998;
- a crise da economia argentina, iniciada em 1998, e que "estourou" em dezembro de 2001, quando o esquema de paridade do peso em relação ao dólar ruiu espetacularmente; e
- os atentados terroristas nos EUA, em 2001, causando tensão nos mercados internacionais e levando às guerras do Iraque e do Afeganistão, intensificando as grandes incertezas na economia mundial.

A esses fatores de instabilidade se somaram dois outros, de origem local. O primeiro foi a crise energética de 2001 que, devido à ameaça ao abastecimento elétrico no Sudeste do país, levou o Governo a decretar um racionamento obrigatório de energia – sob pena da luz ser desligada –, acarretando um óbvio transtorno à população e impactando negativamente a economia. O segundo foi a incerteza eleitoral de 2002, devido à plataforma originalmente muito radical defendida pelo candidato favorito às eleições presidenciais daquele ano, no documento oficial do Partido dos Trabalhadores - PT denominado "Um outro Brasil é possível". Entre outros pontos, eram defendidas a renegociação da dívida externa e a limitação do pagamento de juros da dívida pública, o que acabou contribuindo de forma decisiva para a forte pressão sobre a taxa de câmbio e a inflação observadas ao longo de 2002.

Para completar a análise do período, vale fazer menção a uma série de decisões que convergiram no sentido de tornar o ambiente institucional do Brasil mais parecido com o de países maduros. Estes, ao longo da sua história, aprenderam a definir um conjunto de políticas de Estado, alheias às mudanças de Governo inerentes às preferências do eleitorado e suas escolhas por diferentes partidos. Dentre as medidas mais significativas, cabe destacar:

- a privatização da Telebras, que retirou 27 empresas filiadas estaduais do rol das indicações de apadrinhados políticos para cargos de direção;
- a privatização de outras instâncias importantes da administração pública indireta, notadamente no campo dos bancos estaduais e das empresas distribuidoras de energia;
- a criação, já mencionada, das agências reguladoras, com a indicação de quadros técnicos para a sua direção;
- a crescente modernização na gestão das empresas estatais remanescentes, com destaque para a preparação da Petrobras para um ambiente competitivo, com escolhas técnicas para sua equipe dirigente; e
- a profissionalização do segmento dos fundos de pensão de empresas estatais, objeto da cobiça de muitos dirigentes políticos.

Já do ponto de vista político, a grande mudança que o Governo FHC trouxe foi a aprovação do instituto da reeleição, consagrado pelo Congresso em 1997, e que habilitou o então Presidente a concorrer a um segundo mandato, possibilidade estendida a todos os governadores e prefeitos do país. A lógica da proposta era a de permitir um horizonte de ação mais duradouro para os bons governantes, uma vez que quatro anos são geralmente vistos como um período muito curto para se apresentar resultados expressivos.

No ambiente político brasileiro, no qual, no jogo parlamentar, a chamada "expectativa de poder" muitas vezes é quase tão importante quanto o exercício do poder em si, a ausência da possibilidade de reeleição fazia com que, já em meados do mandato, todo o processo político começasse a girar em torno do possível sucessor, retirando parte impor-

tante da eficácia da ação do Executivo. Embora se trate de tema controverso, é difícil argumentar que a tese tenha sido rejeitada pela população, visto que os três Presidentes que foram eleitos depois da aprovação daquela emenda foram reeleitos no voto popular: FHC, em 1998, Lula em 2006 e Dilma Rousseff, em 2014.

Tabela 5

Taxas de variação médias (% a.a.)

Período	PIB	Deflator do PIB
1990/1994	1,3	1 403,7
1995/2002	2,4	17,0
1996/2002	2,2	8,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Um balanço final do Governo FHC revela resultados parcialmente frustrantes em relação às expectativas que existiam nos momentos que se seguiram ao plano de estabilização da inflação, em particular um crescimento da economia certamente inferior ao esperado (ver Tabela 5).[8] Porém, à luz de alguns dos problemas posteriores vivenciados pelo país e tendo em vista a natureza exemplar da transição de Governo entre as gestões de FHC e Lula – em um ambiente marcado pelo ritual republicano, a transparência das informações e a cordialidade entre a equipe que saía e a que entrava –, com o passar do tempo, prevaleceu o reconhecimento maior daquilo que esse período representou em termos de avanços econômicos e estabilidade das instituições.

[8] Na Tabela 5, o período de oito anos 1995-2002 é acompanhado também dos dados de 1996-2002 pelo fato de a variação do deflator do PIB de 1995 em relação a 1994 embutir uma inflação de quase 100%, ao comparar o índice médio de 1995 de uma economia relativamente estável com um índice médio, em 1994, afetado por seis meses de inflação muito elevada. Isso significa que, no ano da estabilização, os índices de preços do primeiro semestre eram muito mais baixos que os do segundo. Daí resulta uma inflação média em oito anos (1995-2002) que não reflete adequadamente a situação que, de fato, se viveu no período posterior a 1994.

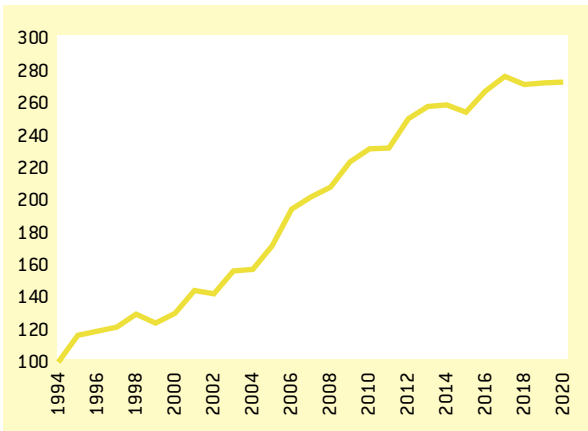
Lula e as conquistas sociais

A posse de Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, teve um forte conteúdo simbólico. Sendo filho de uma retirante nordestina que chegou a São Paulo como parte da migração interna do meio rural para o Sudeste e tendo sido operário em parte da sua primeira fase de vida adulta, Lula era a própria expressão do "homem do povo". Daí ser facilmente identificado, pelo cidadão comum, como "alguém como a gente", que dá duro na vida para o dinheiro chegar no final do mês. Em um país acostumado até então a ter como Presidentes militares, homens de famílias políticas tradicionais ou intelectuais da elite, a ascensão de um ex-operário ao posto mais importante da República era uma representação emblemática de ascensão social. Com esse pano de fundo, é natural que, combinando esse passado com diversas realizações de seu Governo (2003-2010), este seja visto como um período de avanços sociais importantes.

Porém – e analogamente ao que foi dito antes sobre as interpretações acerca do Governo FHC –, cabe fazer aqui também um par de qualificações importantes. A primeira é que, embora o progresso verificado durante o Governo Lula tenha sido inquestionável, os avanços sociais experimentados pelo Brasil não se iniciaram em 2003. A segunda é um reparo a argumentos que sugerem ter havido, em seu governo, ênfase às causas sociais ***em detrimento*** da preocupação com a estabilidade. Tanto isso não procede que a inflação, que fora de 13% antes de Lula assumir a Presidência, fechou o seu Governo, em 2010, em 6%, tendo sido inferior a 5% em três dos oito anos dos seus dois mandatos.

O comprometimento do Governo Lula com as causas sociais se manifestou, em particular, através de duas iniciativas. A mais importante foi a elevação do poder aquisitivo do salário-mínimo. Este, que aumentara 42% em termos reais nos oito anos de FHC, experimentou novo salto, desta vez de 63%, nos oito anos da Presidência de Lula (ver Gráfico 1).

Gráfico 1

Índice real do salário-mínimo em dezembro
Base: dezembro 1994=100

Fonte: Elaboração dos autores.
Nota: Deflator = IPCA.

A segunda iniciativa de destaque foi o seu programa de transferência condicional de renda a famílias mais vulneráveis. Embora, a rigor, a origem deste se situe no programa Bolsa Escola, de FHC, o Governo Lula teve três méritos inequívocos: i) unificou os cadastros de diversos programas, integrando-os e dando mais funcionalidade à despesa; ii) elevou tanto o montante de recursos alocados para o mesmo como o seu alcance, até chegar, já no Governo Dilma, a mais de 10 milhões de famílias assistidas; e iii) sabiamente, batizou o programa com o nome de Bolsa Família, um achado em matéria de *marketing* político e com profundas implicações eleitorais, especialmente no Norte e no Nordeste, onde se localiza parte importante dos beneficiários.

Como consequência do desempenho favorável da economia ao longo do Governo Lula, verificou-se recuperação relevante do emprego. Com o Brasil crescendo a um bom ritmo no conjunto dos oito anos, a taxa de desemprego, na época medida pela Pesquisa Mensal do Emprego - PME do IBGE, caiu de uma média anual de 12,3% no primeiro ano do Governo Lula (2003) para 6,7% em 2010.[9]

[9] A política econômica e o desempenho da economia brasileira durante os oito anos da Presidência Lula são discutidos em WERNECK (2014a).

A gestão Lula foi muito beneficiada pelo ambiente externo, completamente diferente em relação ao que prevalecera nos anos anteriores. O índice de preços das exportações do país em dólares, que entre 1997 e 2002 caíra a uma taxa acumulada de 23%, mais que dobrou entre 2002 e 2010. Embora essa alta tenha também sido acompanhada de aumento do preço das importações, nesse mesmo período de oito anos, os termos de troca (índice de preços das exportações dividido pelo índice das importações) do país melhoraram em 26%, após terem se deteriorado 13% entre 1997 e 2002.

O período que se inicia em 2003 ficou conhecido como o "*boom* das *commodities*" e coincidiu com uma inflexão das taxas de juros internacionais, que, após os atentados terroristas de Nova York e Washington, de 11 de setembro de 2001, despencaram. Embora mais tarde, especificamente entre 2005 e 2007, os *Fed Funds* tenham voltado a aumentar para níveis normais, a queda posterior fez com que, na média da década, as taxas de juros internacionais tenham se revelado extremamente baixas em relação ao padrão histórico (ver Tabela 6). Isso favoreceu um significativo apetite ao risco por parte dos grandes detentores de capital, que inundaram os mercados emergentes à procura de alternativas de aplicação dos seus recursos. A isso se somou o fenômeno da expansão da economia chinesa, que impactou poderosamente o Brasil. Para se ter uma ideia, as exportações do Brasil para aquele país, que, por ocasião da desvalorização cambial de 1999, representavam apenas 1% do total, aumentaram seu peso para 15% em 2010 – proporção que continuou crescendo, até alcançar 32% em 2020.

Tabela 6

Taxa de juros internacional: *Fed Funds* (%)

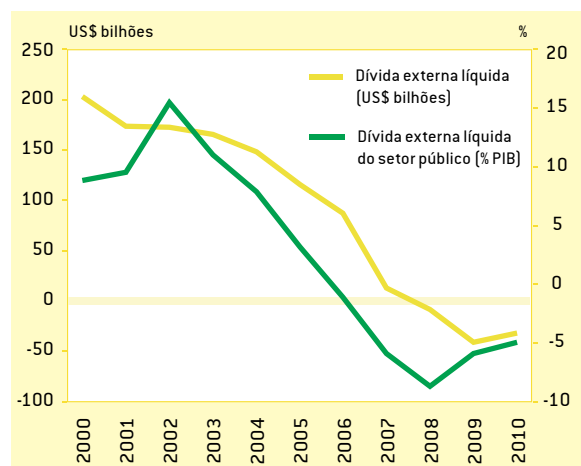
Década	Taxa média
1991/2000	5,0
2001/2010	2,4
2011/2020	0,5

Fonte: Federal Funds - *FED FUNDS*.

O Governo Lula aproveitou habilmente esse ambiente externo propício e iniciou um vigoroso processo de acumulação de reservas internacionais, que, no auge, acabaram chegando a quase US$ 400 bilhões. Com isso, as reservas se tornaram maiores que a dívida bruta, tornando o país um credor líquido do exterior e fazendo do setor público um "devedor líquido negativo", com uma dívida externa líquida de sinal negativo que compensava em parte a dívida interna líquida.

Tal combinação mudou de forma estrutural dois aspectos-chave da economia brasileira (ver Gráfico 2). Em primeiro lugar, tornou a posição externa do país muito mais sólida, pelo menor risco de ser objeto de crises clássicas de Balanço de Pagamentos, como as que tinham ocorrido recorrentemente ao longo da história. E, em segundo lugar – e contrariamente ao que acontecera em outras ocasiões no Brasil e em outros países da região, com economias fortemente endividadas em moeda estrangeira –, uma eventual desvalorização, a partir de então, ***reduziria*** a dívida líquida do setor público, ao invés de aumentá-la, devido ao impacto, em reais, da valorização das reservas ser maior que o incremento da dívida bruta. Isso rompia o elo entre uma crise externa e a crise interna, tantas vezes presente na história financeira do Brasil.

Gráfico 2

Dívida externa brasileira

Fonte: Banco Central do Brasil.

Neste contexto, o Lula dos discursos radicais da década anterior deu lugar a um Presidente compenetrado da necessidade de preservar as conquistas da estabilização. Três fatores foram indicativos eloquentes dessa mudança: i) a escalação de uma equipe econômica de credenciais ortodoxas, disposta a continuar a linha econômica perseguida até dezembro de 2002 pelo Ministro Pedro Malan, que tinha ficado na pasta da Fazenda durante os oito anos de FHC; ii) a manutenção da trajetória de elevação da taxa de juros, iniciada em 2002 para combater a inflação e seguida pela nova equipe; e iii) o anúncio de uma meta fiscal para 2003 mais ambiciosa que a prevista originalmente pelo Governo FHC. Ao desaparecer a incerteza acerca do que o novo Governo faria e mantidas as diretrizes da administração anterior, a taxa de câmbio, no jargão jornalístico, "derreteu" e a cotação do dólar – que tinha chegado perto de R$ 4 antes da eleição de outubro de 2002 e que fechara o ano em R$ 3,53 – cedeu para R$ 2,89 no final de 2003 e em cada um dos quatro anos posteriores, até cair a R$ 1,77 no final de 2007.

Evidentemente, isso representou uma ajuda extraordinária para o controle da inflação. O IPCA, após ter alcançado 13% em 2002, caiu em cada um dos quatro anos de 2003 a 2006, quando encerrou em 3%. A combinação de sucesso no combate à inflação, controle fiscal[10] e inflexão na situação externa levaria, anos depois, à consagração dessa política, com a obtenção de *investment grade* por parte do país, conferido pelas agências internacionais classificadoras de risco.

Entretanto, esses bons resultados da política econômica não aliviaram a tensão interna ao PT, entre os setores que entendiam que essa "conversão" à ortodoxia econômica era o certo a fazer e os que julgavam que ela configurava apenas um movimento tático para ganhar tempo, para en-

[10] Cabe fazer a ressalva de que, em que pese a obtenção de resultados fiscais favoráveis, isso se deu concomitantemente a significativo aumento do gasto público, financiado por expansão da receita. Com efeito, após o ajuste de 2003, quando, de fato, a despesa caiu, entre 2003 e 2010 o gasto primário excluindo as transferências a estados e municípios e utilizando o deflator do PIB como deflator, experimentou um crescimento real médio de nada menos que 6,3% a.a. Para uma análise da política fiscal do período, ver GIAMBIAGI (2008).

tão adotar aquela que seria a política econômica genuína do partido.[11] Com o fortalecimento político do Governo Lula, os setores mais "duros" ganharam peso e, gradativamente, a política original foi sendo modificada. Esse movimento perduraria durante muito tempo e se completaria na gestão de Governo de Dilma Rousseff.

O que muitos qualificaram como "guinada à esquerda" da política econômica do Governo Lula se intensificou em seu segundo mandato, a partir da crise internacional de 2008. Naquele ano, na esteira da quebra do banco Lehman Brothers, nos EUA, com todas as sequelas que se seguiram, a economia internacional experimentou um choque. Após crescer a uma média anual de 4,3% entre 2000 e 2008, a economia mundial experimentou uma contração em 2009 – caiu 0,1% – ao passo que, nesse mesmo ano, o PIB caiu 2,5% nos EUA e 4,5% na área do euro.

Em um momento histórico em que muitos analistas viam o que estava ocorrendo como uma espécie de "queda de Muro de Berlim do capitalismo", o apego dentro do Governo a compromissos com a sustentabilidade fiscal se tornou certamente menor. Neste contexto, o Brasil adotou políticas contracíclicas clássicas de expansão do crédito e do gasto públicos. Como resultado, após estagnar em 2009, a economia brasileira cresceria estrondosos 7,5% em 2010, coroando, de forma triunfal, os oito anos do Governo Lula.

A partir do sucesso das políticas contracíclicas em estimular rápida e vigorosa recuperação da economia brasileira, ganhou corpo, em vários círculos nacionais e estrangeiros, a exaltação ao país em geral e ao então Presidente Lula em particular.[12] Tais elogios provavelmente levaram-no a se sentir mais à vontade, em 2009 e 2010, para escapar daquilo que muitos viam no partido como uma "tutela" da política econômica pelo setor financeiro.

A perda de aderência do Governo Lula à ortodoxia econômica foi processo gradativo que se manifestou de diversas formas. Primeiramente – e ainda em seu primeiro mandato –, deu-se a saída paulatina dos representantes da equipe econômica original, que, um a um, foram sendo substituídos por quadros mais afinados com as prescrições tradicionais do PT. Segundo, na "parada técnica" no processo de redução da meta de inflação, mantida em 4,5% desde 2005, até o final do seu Governo, em que pese a ocorrência de circunstâncias excepcionalmente favoráveis para uma redução maior da mesma. Em terceiro lugar, o gradual relaxamento dos controles fiscais, o que levou o superávit primário consolidado, que chegara a ser de 3,8% do PIB em meados da década, a cair para uma média de 2,3% do PIB no biênio 2009-2010, quando todo o Governo passou a girar em função do objetivo de eleger a Ministra Dilma Rousseff como sucessora de Lula. E, quarto, na utilização crescente dos empréstimos do BNDES para implementar uma política industrial agressiva.

Tabela 7

Taxas de variação médias (% a.a.)

Período	PIB	Deflator do PIB
1995/2002	2,4	17,0
1996/2002	2,2	8,9
2003/2010	4,0	8,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

---

[11] Em 2005, o país foi sacudido pelo escândalo político do chamado "mensalão", em que figuras importantes do Governo da época e do partido então majoritário foram acusadas de instrumentalizar um esquema de pagamento regular de recursos ilícitos a parlamentares, em troca de apoio nas votações. A repercussão abalou a base política do Governo e comprometeu o apoio a este nas pesquisas de opinião. O processo foi julgado anos depois pelo Supremo Tribunal Federal - STF, com a condenação em última instância de diversos políticos, com destaque para o ex-Ministro José Dirceu, uma das figuras mais poderosas do PT.

[12] Em 2009, a prestigiosa revista *The Economist* publicou matéria de capa com o título *"Brazil takes off"* ("o Brasil decola") com a imagem da estátua do Cristo Redentor sendo projetada como um foguete, com enorme repercussão nos círculos econômicos nacionais e internacionais.

De forma geral, o Governo Lula deixou como legado um conjunto importante de avanços sociais, com destaque para a redução da desigualdade medida pelo índice de Gini das pessoas ocupadas (segundo a PNAD), de 0,56 em 2002, para 0,50 em 2011.13 Em paralelo, a inflação do IPCA recuou até e meta de 4,5%, perto da qual se manteve durante boa parte do período e, após a frustração parcial com o crescimento econômico nos anos FHC, o PIB cresceu a uma taxa acumulada de 37% entre 2003 e 2010 (ver Tabela 7).

Um país inclusivo: formandos em sessão de fotos no Rio de Janeiro.

Na transição entre a primeira e a segunda décadas do século XXI, parecia que, finalmente, o Brasil havia encontrado um rumo, após 16 anos, com FHC e Lula, que combinaram crescimento econômico – embora, em alguns períodos, inferior ao desejado –, inflação moderada e avanços sociais. Tudo isso desapareceria nos anos posteriores.

[13] Em 2010, não houve PNAD, devido à realização do Censo Demográfico.

A década em que o Brasil perdeu o rumo

Conforme visto na seção anterior, os oito anos do Governo Lula caminhavam para se encerrar de forma apoteótica. O Presidente "surfava" em níveis de aprovação popular jamais vistos, ajudado por uma economia que encerraria o ano de 2010 apresentando crescimento de invejáveis 7,5%, taxa não registrada no país desde a euforia fugaz do Plano Cruzado, em 1986.

O clima de excitação incontida escondia, porém, um conjunto de desafios na área econômica, tanto de ordem conjuntural como estrutural.[14] Com relação aos primeiros, em 2010, a economia brasileira dava múltiplos sinais de que caminhava para um cenário de superaquecimento: a inflação, medida pelo IPCA, aproximava-se do teto da meta perseguida pelo Bacen; o mercado de trabalho encontrava-se próximo ao pleno emprego; os níveis de ociosidade da indústria eram baixos; e o déficit em transações correntes do balanço de pagamentos crescia fortemente desde o ano anterior.

Olhando mais de perto o "modelo" de política econômica que vinha sendo perseguido desde o final do primeiro mandato do Presidente Lula – o desafio "estrutural" acima referido –, ele envolvia priorizar políticas de estímulo à demanda agregada, tanto do setor público como do privado. Tais estímulos foram intensificados – com sucesso – em 2008-2009 a fim de fazer face aos efeitos da crise financeira internacional e terminaram por levar a economia brasileira ao nível de virtual pleno emprego, em 2010.

O problema é que políticas de estímulo à demanda desacompanhadas de uma expansão equivalente da capacidade de oferta da economia terminam por provocar pressões inflacionárias e, no limite, crises do balanço de pagamentos. Tais considerações, porém, passavam ao largo das prioridades de Lula e de sua equipe ao longo de

[14] A análise que se segue está baseada, em grande medida, em GIAMBIAGI (2016).

2010, empenhados que estavam em garantir a vitória da Ministra Dilma Rousseff nas eleições presidenciais marcadas para o final daquele ano. Para usar uma metáfora conhecida, a última coisa que se deseja em meio a uma festa animada é que o anfitrião decida retirar o barril de chope justamente quando os convidados estão mais animados. Sendo assim, a campanha presidencial de 2010 da coalização PT-PMDB enfatizaria o compromisso com a manutenção do *mix* de política econômica que trouxera inequívoca sensação generalizada de bem-estar junto à maioria do eleitorado. A vitória da candidata da situação em segundo turno por margem confortável de votos (56% x 44% de José Serra, do PSDB) confirmaria o desejo da maioria do eleitorado por "mais do mesmo".

Coerente com o desejo das urnas, uma vez empossada, Dilma Rousseff optou por dar continuidade às medidas de estímulo à demanda, a exemplo da desoneração de impostos e incentivos ao consumo das famílias. Ocorre que a combinação virtuosa de elementos que havia contribuído para o sucesso da política econômica expansionista nos últimos cinco anos do Governo Lula não se fazia mais presente. Não apenas a economia dava sinais de estar operando "no limite", como, já em 2011, teve início um processo de queda dos preços de exportação do Brasil e de depreciação cambial, esta última pressionando ainda mais as taxas de inflação.

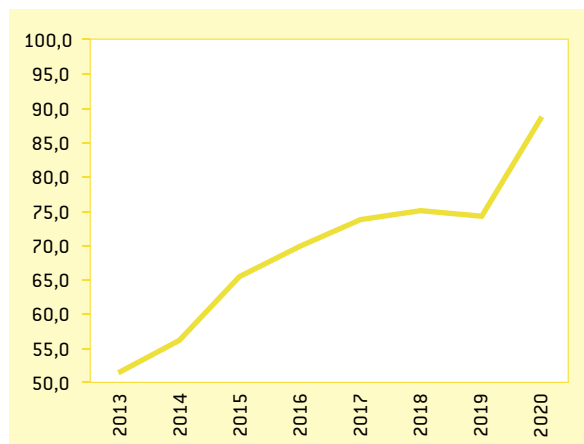
Em uma economia funcionando próxima de sua capacidade plena, a tarefa de promover o crescimento econômico torna-se mais difícil, ao associar políticas de estímulo aos ganhos de produtividade, fator último que assegura expansão da oferta. Dentre estas políticas, estão a expansão da quantidade e qualidade da educação dos jovens, melhoria da infraestrutura, estímulos à elevação das taxas de investimento e de poupança e um ambiente econômico mais favorável à competição, entre outras.

O desenho e implementação eficaz de tais políticas, porém, são tarefas incomensuravelmente mais complexas do que a promoção de estímulos à demanda. Sendo assim, durante o Governo Dilma, o desafio de se levar adiante políticas de melhoria da eficiência produtiva da economia foi colocado em segundo plano. Já a continuidade do enfoque em estímulos à demanda iria esbarrar em erros de gestão. Exemplo disso – e partindo do entendimento de que dois preços da economia estariam "errados" –, o governo procurou forçar a queda da taxa de juros básica da economia (a Selic) e a desvalorização do câmbio. Contudo, ao fazê-lo, acrescentou renovada pressão sobre a inflação. Para lidar com tal efeito, instituiu o controle de preços de energia elétrica e combustíveis, com impactos desastrosos sobre os balanços das empresas de energia elétrica (algumas delas sob controle estatal) e a Petrobras.

Também na área fiscal, as políticas do Governo Dilma mostraram-se – no mínimo – controversas, ao apontarem para o relaxamento de mais um componente do chamado "tripé" macroeconômico instituído em 1999 e, de maneira geral, seguido desde então.[15] Além de interferências no câmbio e nos juros, o compromisso oficial com a obtenção de superávits primários foi sendo crescentemente colocado em dúvida pelos analistas. A estimativas "inflacionadas" de arrecadação e de crescimento da economia por ocasião da elaboração do orçamento somavam-se, na sua execução, artifícios contábeis diversos, resultando no que se passou a denominar de "contabilidade criativa". Contribuindo para a deterioração adicional do quadro fiscal, assistiu-se, à época, à concessão de volumes crescentes de empréstimos do Tesouro para o BNDES com vistas a apoiar os mais diversos setores produtivos. Remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP – mantida durante anos entre 5% e 6 % nominais – custavam ao Tesouro o equivalente à taxa Selic, muito mais alta que a TJLP, daí resultando perdas que agravavam a posição fiscal do governo e pressionavam a dívida pública (ver Gráfico 3).

[15] O primeiro componente abandonado foi o compromisso com o regime de metas, uma vez que, na gestão Dilma, claramente o Banco Central se dava por satisfeito com manter a inflação abaixo do teto da "banda de tolerância" do sistema de metas e não aparentava perseguir a meta de inflação de 4,5 % em si.

Gráfico 3

Dívida bruta do Governo Central (% PIB)

Fonte: Banco Central do Brasil.

Em 2014, após quatro anos de Governo Dilma, a economia brasileira apresentava quadro marcadamente distinto daquele observado ao término do Governo Lula. A euforia de 2010 havia ficado para trás, com os sinais agora apontando para a estagnação (o PIB cresceria 0,5% em 2014 e 2,3%, em média, no quadriênio), em meio a taxa de inflação prestes a "estourar" a meta de 6,5%, forte deterioração das contas fiscais e déficit em transações correntes de aproximadamente 5% do PIB. Para piorar, avançavam as investigações em torno de denúncias de corrupção na Petrobras, no âmbito da operação conhecida como "Lava-Jato", atingindo diversas figuras ligadas à coalizão governante PT-PMDB.

Não obstante o cenário adverso, naquele ano a Presidente Dilma logrou reeleger-se para mais um mandato, graças, em parte, à promessa de não permitir retrocessos nos avanços econômicos experimentados pelos trabalhadores na última década. A fragilidade da situação econômica, porém, era inescapável e cobrava seu preço sob a forma da perspectiva de o país vir a perder o *status* de *investment grade* se nada fosse feito para reverter o quadro de deterioração da maior parte dos indicadores macroeconômicos.

De forma surpreendente, no início de seu segundo mandato a Presidente Dilma nomeou economista sabidamente ortodoxo, Joaquim Levy, para a pasta da Fazenda. Entre as propostas de ajuste anunciadas pelo novo Ministro estavam a perseguição de metas de superávit primário de 1,2% do PIB em 2015 e 2% em 2016, após déficit de 0,6% registrado em 2014. Tratava-se, é claro, de nítida reviravolta com relação às promessas de campanha da então candidata, o que gerou forte oposição dentro do Partido dos Trabalhadores, bem como acusações de que a mudança de rumo configurava um "estelionato eleitoral".

Em tal contexto, a limitada capacidade de negociação política da Presidente iria se revelar fatal. Necessitando de apoio parlamentar para muitas das propostas da área econômica do governo, Dilma se deparava com congressistas, muitas vezes, refratários, ainda ressentidos com tratamento considerado hostil recebido da Presidente à época em que atuara como Ministra-Chefe da Casa Civil do Presidente Lula.

Atingido por "fogo amigo" de dentro do governo e, sobretudo do PT, Joaquim Levy deixou o governo ao final de 2015 sem ter conseguido avançar, minimamente, em suas propostas de ajuste macroeconômico. Àquela altura, os principais indicadores da economia compunham um cenário desolador, reunindo recessão (queda de 3,6% do PIB em 2015), desemprego em alta, inflação elevada e déficit público nominal equivalente a 10% do PIB.

Ao término do primeiro ano do segundo mandato de Dilma, uma crise de governabilidade juntara-se à crise econômica. Era visível o crescente distanciamento do PT em relação a seu principal parceiro de coalizão – o PMDB – e entre o Vice-Presidente Michel Temer e a Presidente Dilma Rousseff. Após meses de inação – e pressionado por manifestações de rua reunindo milhões de pessoas –, em dezembro de 2015 o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), acolheu pedido de *impeachment* da Presidente Dilma. O processo seguiria o rito congressual, culminando com o afastamento de Dilma em 12 de maio de 2016, assumindo a Presidência, em seu lugar, Michel Temer.

Para compor a sua equipe de governo, Temer trouxe para o Ministério da Fazenda Henrique Meirelles, que já havia exercido, com sucesso, a função de Presidente do Banco

Central durante os oito anos da Presidência Lula. A partir daí, as linhas mestras da política econômica passariam a divergir, marcadamente, dos rumos seguidos durante a década anterior (excetuando-se o breve período em que Levy esteve à frente do Ministério da Fazenda), configurando uma guinada "pró-mercado", liberal.

Iniciativas reformistas da nova administração incluíram a aprovação de uma reforma trabalhista que valorizava a negociação coletiva entre trabalhadores e empregados, visando reduzir os litígios tão comuns na área; uma mudança no marco regulatório do setor de petróleo, que retirou da Petrobras a obrigatoriedade de participar de todos os contratos de exploração na área do Pré-Sal e aboliu as exigências de conteúdo nacional nos equipamentos utilizados na exploração e produção; e, no campo fiscal, o encaminhamento ao Congresso de Proposta de Emenda Constitucional limitando os gastos públicos – a chamada "Lei do Teto dos Gastos", aprovada em 2016.

TABELA 8

O sistema de metas de inflação (% a.a.)

Período	Meta original	Taxa observada (1)
1999/2004	4,7	8,7
2005/2014	4,5	5,4
2015	4,5	10,7
2016/2020	4,3	4,4

Fonte: Banco Central do Brasil.
(1) Variação IPCA.

Em paralelo, o Banco Central, atuando de forma mais autônoma do que na gestão anterior, passou a empenhar-se com mais afinco na perseguição da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (ver Tabela 8).[16] O progressivo ganho de credibilidade, reforçado pela melhoria da comunicação do Bacen com os agentes do mercado, permitiu que, após uma elevação ao longo de 2015-2016, os juros básicos da economia fossem reduzidos de forma mais agressiva (ver Tabela 9), em meio a queda dos índices de inflação. O IPCA, após fechar 2015 com variação de 10,7%, recuaria para 6,3% em 2016 e para pouco menos de 3% em 2017.

TABELA 9

Taxa de juros real SELIC por período de Governo (% a.a.)

Período	Governo	Taxa média
1995/2002	FHC	15,8
2003/2010	Lula	8,4
2011/2016	Dilma	3,9
2017/2020	Temer/Bolsonaro	2,3

Fonte: Banco Central do Brasil.
Nota: Deflator = IPCA.

Tal como seu antecessor, o governo Temer, através de alguns dos seus auxiliares mais próximos, viu-se enredado nas investigações da Operação Lava-Jato, resultando em seu enfraquecimento. Em um contexto de crescente polarização política do país opondo, de um lado, simpatizantes do ex-Presidente Lula – ele próprio preso em abril daquele ano – e, de outro, opositores do PT, começou a ganhar corpo, para disputar as eleições presidenciais de 2018, a candidatura do deputado Jair Bolsonaro. Congressista há várias legislaturas e identificado com o chamado "baixo clero" da Câmara dos Deputados, Bolsonaro apresentou-se ao eleitorado como candidato ultraconservador e contrário à política "tradicional" e ao "toma-lá-dá-cá" a ela associado.

Durante evento de campanha realizado em 6 de setembro em Juiz de Fora, Bolsonaro foi vítima de atentado a faca, que resultou em sua hospitalização, após o que seria submetido a quatro cirurgias. Impedindo de participar de debates ou de outras atividades de campanha, venceu o primeiro turno das eleições presidenciais de 2018, obtendo 46% dos votos válidos, contra pouco mais de 29% do segundo colocado, o candidato do PT, Fernando Haddad. Na disputa do segundo

[16] Resolução do CMN de junho de 2015 decidira reduzir a banda de variação da meta de inflação de 2 p.p. para 1,5 p.p. a vigorar a partir de 2017. Como resultado, neste ano o intervalo de variação da meta passou a ser de 3,0% (piso) a 6,0% (teto).

turno, realizada em 28 de outubro, Bolsonaro conquistou 55% dos votos válidos, contra 45% conferidos a Haddad.

Desde a sua campanha eleitoral, Bolsonaro vinha sendo assessorado pelo economista Paulo Guedes, de formação ortodoxa e identificado com ideias liberais na economia. Na qualidade de "super" Ministro da Fazenda – em pasta renomeada como Ministério da Economia, que passou a acumular atribuições tradicionalmente a cargo dos Ministérios do Planejamento, da Indústria e Comércio e do Trabalho – Guedes foi visto pelo mercado como alguém capaz de promover reformas macro e microeconômicas que permitiriam uma retomada do crescimento da economia brasileira, estagnada, na época, há quase uma década.

O principal resultado de política econômica alcançado pelo Governo Bolsonaro em seu primeiro ano foi a aprovação, pelo Congresso Nacional, de reforma da Previdência, em novembro de 2019. A partir de, entre outras medidas, a criação da idade mínima de aposentadoria, alterações no cálculo dos benefícios e de regras de concessão de pensões por morte ou aposentadorias por invalidez, o governo logrou interromper trajetória "explosiva" dos gastos previdenciários no futuro. Porém, o restante da agenda liberal de Guedes seria ofuscado a partir de choque que atingiu o mundo todo na passagem de 2019 para 2020 – a pandemia de COVID-19.

Em 2020, foram registrados os primeiros óbitos, no Brasil, de indivíduos infectados pelo vírus causador da COVID-19. Um evento global sem precedentes desde a Gripe Espanhola há um século causou (e continua causando, quando da escrita deste capítulo) milhões de mortes mundo afora (ver Tabela 10), com enorme sofrimento humano e perdas econômicas. No Brasil, o PIB experimentou contração de 4,1% em 2020 (-3,3% na economia mundial) e a taxa de desemprego aumentou (ver Gráfico 4).

Passada pouco mais de uma década desde a publicação da capa icônica da revista *The Economist* em que o Brasil (simbolizado pela estátua do Cristo Redentor) "decolava", o cenário que se descortina é muito diferente: ao final de 2021, o país apresenta uma combinação de economia estagnada há uma década (ver Tabela 11), enorme passivo social ainda a ser corrigido e preocupante polarização política, dificultando o entendimento necessário à aprovação de diversas medidas de política necessárias à retomada do crescimento em bases sustentáveis. Voltaremos a estes temas na última seção deste capítulo.

Tabela 10

Óbitos causados pela COVID-19 por milhão de habitantes entre os países do G-20

País	Óbitos por milhão de habitantes
Brasil	2 789
Argentina	2 525
Itália	2 169
México	2 130
Estados Unidos	2 096
Reino Unido	2 009
França	1 739

Fonte: Our World in Data. Disponível em: https://ourworldindata.org/covid-deaths.
Nota: Posição até 31/09/2021.

Gráfico 4

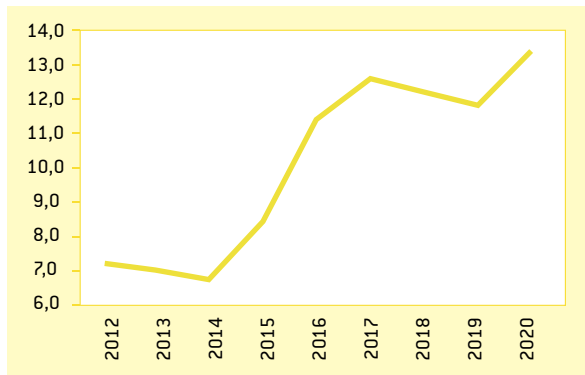
Taxa de desemprego: média anual (%)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Tabela 11

Taxas de variação médias (% a.a.)

Período	PIB	Deflator do PIB
2003/2010	4,0	8,4
2011/2020	0,3	6,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Um balanço de luzes e sombras

Os pouco mais de trinta anos transcorridos desde a promulgação da Constituição de 1988 parecem confirmar o comentário atribuído a Tom Jobim, segundo quem "o Brasil não é para principiantes". De fato, dentre outras coisas, em espaço de pouco mais de uma geração, o país promulgou uma nova Constituição, redemocratizou-se, teve dois Presidentes afastados por *impeachment*, viveu uma hiperinflação para, anos depois, estabilizar os preços e assistiu a um ex-operário ocupar o cargo mais alto da República.

Se fosse dado a um observador desapaixonado fazer um balanço desta verdadeira epopeia, talvez optasse pela conhecida metáfora do copo meio cheio e meio vazio, para resumir o que foram, respectivamente, os avanços observados e os muitos desafios que ainda persistem no caminho de nos tornarmos um país mais justo, próspero e democrático.

Em ordem cronológica, foram quatro os principais avanços observados desde 1988 e que, em conjunto, compõem a parte cheia do copo. Primeiramente, a transição pacífica do regime militar para o civil, em meados da década de 1980, contrasta com experiências mais traumáticas vivenciadas por outros países da região.

Já a estabilização da inflação, em meados da década seguinte, constitui verdadeiro divisor de águas na história econômica e social do Brasil, sepultando, espera-se, problema que consumiu muito das energias do país por anos a fio.

A aceleração do processo de inclusão social verificada nos anos 2000 configura o terceiro avanço digno de nota. Entre outros, a ampliação de programas de transferência condicional de renda, de moradia popular e de quotas em universidades públicas permitiu maior oportunidade de ascensão social aos estratos mais desfavorecidos da população e ganhos importantes na redução de índices de pobreza (ver Tabela 12).

Tabela 12

Percentual de pessoas extremamente pobres na população brasileira (%)

Ano	%	Ano	%
2001	15,2	2011	6,3
2002	14,0	2012	5,8
2003	15,2	2013	5,1
2004	13,2	2014	4,5
2005	11,5	2015	4,9
2006	9,5	2016	5,8
2007	9,0	2017	6,4
2008	7,6	2018	6,5
2009	7,3	2019	6,5
2010	7,3	2020	4,8

Fonte: Valor Data, com base em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua.

Completando esta relação de elementos de natureza virtuosa, verificou-se, em mais de três décadas, progresso notável no arcabouço institucional do país, incluindo a delimitação mais precisa das responsabilidades a cargo dos diferentes entes federativos, órgãos de governo e Poderes da República.[17]

[17] Testemunho de Mailson da Nóbrega, ex-Ministro da Fazenda do governo Sarney, à época em que trabalhava como graduado servidor federal, ajuda a entender o quanto o país evoluiu institucionalmente da década de 1980 para cá: "No início de 1983, aconteceu um fato gravíssimo. Alguns dos novos governadores eleitos perceberam que seus bancos estaduais podiam fazer saques a descoberto no Banco do Brasil, que era o depositário das reservas bancárias, à ordem do BC. O saque levava mais de um mês para chegar ao conhecimento do BC, via balancetes mensais do BB. Não existia um sistema de informações gerenciais, nem serviços em tempo real. O primeiro deles foi o governador do Rio de Janeiro. Depois fizeram o mesmo os governadores de Goiás, Santa Catarina e Paraíba. O governador deste último estado, Wilson Braga, teve a gentileza de me avisar no dia do saque, em atenção ao fato de eu ser seu amigo e paraibano. Alertei-o para a gravidade do ato, mas ele retrucou afirmando que precisava pagar o funcionalismo e por isso já havia efetuado o saque. Afirmou que estava seguro de que não haveria represálias, pois nada tínhamos feito contra Leonel Brizola, governador do Rio de Janeiro, que era da oposição, nem contra os dois outros governadores" (NÓBREGA, 2005, p. 295).

Se os elementos de "luzes" de um lado do balanço justificam algum otimismo com os rumos tomados pelo Brasil, as muitas "sombras" que persistem apenas confirmam o quanto ainda há para ser feito.

Conforme se argumentou neste capítulo, a retomada do crescimento econômico sustentado – a única forma de se assegurar mais equidade em bases duradouras – passa por elevação da eficiência generalizada da economia (ver o quadro "O Crescimento Interrompido"). Ficaram para trás os ganhos de produtividade decorrentes da transferência de recursos de macro setores de menor produtividade, como a agricultura, para a indústria. É do setor terciário (serviços), no qual está inserida a esmagadora maioria da força de trabalho brasileira modernamente, que terá que vir a maior parte dos

O Crescimento interrompido

Entre 1930 e 1980, a economia brasileira experimentou uma transformação notável, deixando de ser um país pobre, com um enorme contingente de pessoas na extrema pobreza, baixo grau de industrialização e predominantemente rural, para se tornar um dos países de renda média mais relevantes do mundo, com melhorias sociais que alcançaram todas as faixas de renda, uma indústria diversificada e população majoritariamente urbana. Mesmo que se deixe de lado o período anterior aos anos 1940, para o qual as fontes estatísticas são menos confiáveis, nos trinta anos entre 1950 e 1980 o Brasil experimentou um crescimento da renda *per capita* de 4,4% a.a. Trata-se de taxa considerável, que em quatro décadas – período aproximado de permanência de um indivíduo no mercado de trabalho – permitiria multiplicar a renda inicial por um fator de 5,6. Em contraste, o desempenho dos quarenta anos entre 1980 e 2020 foi extremamente frustrante, com expansão média da renda *per capita* de apenas 0,6% a.a. A baixa produtividade da economia brasileira, escassa formação de capital – expressa na forma de uma taxa de investimento claramente insuficiente – e baixos níveis de capital humano, aproximado pela escolaridade média da população, explicam esse fraco desempenho da economia no período, malgrado a observação, em alguns subperíodos, de fases de crescimento a taxas bastante satisfatórias, em geral afetadas positivamente pelo ambiente internacional.

Crescimento médio por período (% a.a.)

Período	PIB *per capita*	Produto por pessoa ocupada
1951/1960	4,2	4,4
1961/1970	3,2	3,5
1971/1980	5,7	4,7
1981/1990	- 0,4	- 1,5
1991/2000	1,0	1,2
2001/2010	2,5	1,1
2011/2020	- 0,6	0,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais e Revisão da População.
Nota: Para o emprego, até 1982 estimativa de Regis Bonelli, com base em fontes diversas, cedida por ele aos autores. De 1983 a 2012, Pesquisa Mensal de Emprego e, posteriormente, PNAD Contínua, ambas do IBGE. O produto por pessoa ocupada compara a evolução do PIB com a do pessoal ocupado.

ganhos de eficiência. Políticas ditas "horizontais", envolvendo, entre outros, maior qualidade da educação,[18] reforma do sistema tributário e melhoria do ambiente de negócios, são as mais indicadas – ainda que de implementação complexa – para lidar com este desafio.[19]

Fazendo coro à epígrafe que abre este capítulo, o Brasil ainda é um país extremamente desigual e no qual a sociedade dá sinais, na urna, de preferir um Estado de Bem-Estar Social generoso. Em um contexto fiscal desafiador, a tarefa de tornar a máquina pública mais eficiente reveste-se de urgência redobrada. Dito de outra forma – e considerando-se que o Brasil apresenta uma carga tributária mais elevada do que a de outras economias de renda média, a exemplo de México, Colômbia e Tailândia –, o espaço para se financiar gastos sociais com mais impostos é estreito. Trata-se de razão adicional para que os ganhos de eficiência sejam buscados, também, na melhoria da gestão pública, área em que sistemas de governança e fiscalização aperfeiçoados precisam contribuir para reduzir os sabidamente elevados níveis de desperdício e corrupção.

Completando – mas sem a pretensão de esgotar – esta lista de desafios com que o Brasil se defronta em 2020, está a questão da violência, problema que também afeta muitos outros países da América Latina.[20] As taxas de homicídio no Brasil cresceram significativamente entre 1980 e 2000 (ver Tabela 13). Na última década, registrou-se recuo nas taxas apenas a partir de 2018, refletindo maior sucesso de políticas de segurança de alguns governos estaduais.[21]

Tabela 13

Taxa de homicídios: mortes por 100 mil habitantes, por Grandes Regiões

Grande Região	1980	1990	2000	2010	2019(1)
Brasil	**12**	**22**	**27**	**28**	**23**
Norte	10	20	19	38	35
Nordeste	8	15	20	36	32
Sudeste	15	30	37	21	16
Sul	9	15	16	24	17
Centro-Oeste	12	21	30	31	26

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Atlas da Violência.
(1) Dados atualizados com base em MONTEIRO (2021).

Parte dos desafios integrantes da longa lista acima – melhoria da eficiência do gasto público, ambiente de negócios mais amistoso, maior qualidade do investimento em educação e redução dos índices de violência, por exemplo – requer negociação política hábil entre os poderes Executivo e Legislativo. Afinal, os recursos à disposição do Estado não são infinitos e a priorização de determinados gastos implica, necessariamente, a redução/eliminação de outros. Aqui se manifesta, porém, um dos gargalos institucionais mais delicados no país, sob a forma de um sistema de representação política no Congresso que, ao longo dos anos, vem se tornando mais disfuncional a cada legislatura.[22] Isso se traduz em um número crescente de partidos e bancadas cada vez menores na Câmara dos Deputados (ver Tabela 14).

[18] Na edição de 2015 de exame coordenado pela OCDE e realizado a cada três anos com jovens de 15 anos de idade de 77 países, o *Program for International Student Assessment* - PISA, os estudantes brasileiros ficaram na 62ª posição nas competências de Leitura, 66ª em Ciências e 70ª posição em Matemática. Fonte: Our World in Data. Disponível em: https://ourworldindata.org/quality-of-education#results-from-the-pisa-study. Acesso em: 18 de fevereiro de 2022.

[19] Note-se que, ainda que o macro setor terciário seja majoritariamente constituído de atividades "não-comercializáveis" internacionalmente, há amplo espaço para ganhos de eficiência da economia brasileira, resultantes de uma maior abertura do país aos fluxos de comércio com o exterior, gerando incentivos à especialização produtiva e possibilitando maior acesso à tecnologia moderna. O Brasil permanece sendo uma das economias mais fechadas do mundo, com um coeficiente de abertura – obtido pela divisão da soma dos valores de exportações e importações pelo valor do PIB – de 32% em 2020, contra uma média mundial de 58% (referente a 2019). Fonte: Banco Mundial. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS. Acesso em: 20 de fevereiro de 2022.

[20] Dados do *Global Burden of Disease Study 2017* revelaram uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes no Brasil que o colocava entre os 10 mais violentos do mundo por esta métrica.

[21] Já o fenômeno da redução da violência na região Sudeste é anterior e fruto essencialmente do ocorrido no estado de São Paulo, onde vinte anos de investimentos importantes na área de segurança pública levaram a um impressionante declínio da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, de 43 em 2000 para apenas 9 em 2019.

[22] Ver ABRANCHES (1988) para o tratamento clássico das relações Executivo-Legislativo no Brasil.

TABELA 14

Composição da Câmara de Deputados, por eleição (número de parlamentares)
Brasil

Partidos em ordem de tamanho	2010	2014	2018
Primeiro	88	69	56
Segundo	78	66	52
Terceiro	53	54	37
Quarto	44	38	34
Quinto	43	36	34
Total primeiro ao quinto	306	263	213
Número de partidos com entre 20 e 40 deputados	4	7	9
Número de partidos com representação	22	28	30
Número de partidos necessários para alcançar 308 votos	6	7	8

Fonte: Elaboração dos autores, com base em noticiário jornalístico.

Neste cenário, a aprovação mais expedita de propostas de reforma – em particular, as que envolvam emendas à Constituição – torna-se cada vez mais difícil e custosa para o Executivo em suas negociações com o Legislativo.

Retomando a metáfora do copo com que se abriu esta seção, é lícito concluir que o esforço coletivo para encher a metade "vazia", sem desperdiçar as conquistas (a parte "cheia") duramente alcançadas pela sociedade brasileira não é tarefa fácil, como mostra a experiência histórica desde a redemocratização. Um país que, em futuro não muito distante, possa combinar maior equidade, eficiência e estabilidade macroeconômica parece ser o desejo da maioria dos cidadãos. Tamanha empreitada requererá enorme habilidade política coletiva, de modo a acomodar os interesses legitimamente conflitantes de uma sociedade complexa. Tal acomodação – não custa reforçar, em tempos turvados pela polarização ideológica – terá que passar forçosamente pelo uso virtuoso da arte da Política no contexto de um Estado de Direito democrático. ●

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

BASTOS, Carlos P. A Economia Brasileira na Primeira Metade dos Anos 1990: inflação, mudança estrutural e estabilização. In: ARAÚJO, Victor L. de; MATTOS, Fernando Augusto M. de (Org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021.

BRESCIANI-TURRONI, Constantino. **Economia da inflação**: o fenômeno da hiperinflação alemã nos anos 20. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1989.

CARDOSO, Fernando H. **Diários da Presidência**. Vol. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

FARO, Clóvis de. **Plano Collor**: avaliações e perspectivas. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1991.

FRANCO, Gustavo H. B. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**, vol. 12, n. 4, out./dez. 2008, p. 535-580.

______. Fim de Ciclo: o governo Dilma. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; HERMANN, Jennifer; CASTRO, Lavinia B. de. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2015)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

MONTEIRO, Joana. Segurança pública: uma agenda baseada em evidências. In: GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: GEN/Atlas, 2021.

NÓBREGA, Mailson. **O futuro chegou**: instituições e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Ed. Globo, 2005.

VILLA, Marco A. **Collor Presidente:** trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

WERNECK, Rogério L. F. Consolidação da Estabilização e Reconstrução Institucional, 1995-2002. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). **A ordem do progresso:** dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

______. Alternância Política, Redistribuição e Crescimento, 2003-2010. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014a.

2022 – 150 anos após o primeiro Censo:

um Censo na pandemia

> Instituições que produzem estatísticas básicas e informações geográficas são o espelho de seus países, não somente pelos dados e informações que produzem e disseminam, como também pelo que estes dados expressam em termos do que preocupa estas sociedades, e do que elas gostariam de ser. A maneira pela qual estas instituições funcionam, seus acertos e desacertos, as críticas e o apoio que recebem, também são reflexos deste espelho, indicações da capacidade que têm os países de se organizar para conhecer sua própria realidade, e utilizar estes conhecimentos para buscar novos caminhos.
>
> *Simon Schwartzman**

Depois que o IBGE se tornou uma Fundação Pública de Direito Privado, em 1967, ficou claro que o que se pretendera em mudanças não ocorrera, e que seria preciso ajustar a reforma. Pois isso viria pelas mãos de Isaac Kerstenetzky, que assumiria a Presidência em 25 de março de 1970, dando origem ao que chamo de segundo modelo ibgeano. Ao assumir, em cerimônia presidida por João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento, em rápido discurso oferece o espírito da reforma que introduziria. Começa marcando seu convívio ibgeano, e prossegue desfilando os intelectuais do pensamento econômico, com os quais tinha filiação.

> [...] assumimos este importante posto com a sensação de continuidade em nossa vida profissional. Já se vão mais de dois decênios que vimos trabalhando, quase ininterruptamente, na área das chamadas estatísticas derivadas, em mensurações da evolução da economia do país. Durante esse mesmo período mantivemos constante contato informal e formal com a Instituição.
>
> No desenvolvimento de sistemas de formulação de política econômica e social na segunda metade do século XX, ressalta sua dimensão quantitativa – os objetivos sociais e econômicos e os instrumentos correspondentes são quantificados. O reconhecimento da importância de estudos desenvolvidos nessa área certamente explica a concessão do primeiro prêmio Nobel em Economia ao nosso mestre Professor Jan Tinbergen e ao Professor Ragnar Frisch, pioneiros na construção de modelos de decisão. [...] A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística comanda justamente a produção de insumos – representados pela Estatística e pela Geografia – indispensáveis à concepção, implementação e controle da política econômica e social. (POSSE DO NOVO..., 1970, p. 60-61)

Nelson de Castro Senra

Doutor em Ciência da Informação (UFRJ). Mestre em Economia (EPGE, FGV-RJ).

Pesquisador e professor no IBGE (aposentado).

Sócio efetivo do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro (IHGRJ).

---

* Esta frase é apenas o início da apresentação do relatório de 1995 (p. 3-4), altamente inspirado em Bruno Latour, em cuja obra Simon Schwartzman é um *expert*. A íntegra do relatório pode ser vista em: https://archive.org/search.php?query=simonschwartzman. Neste site há toda a documentação referente à sua passagem pelo IBGE, e sua reflexão sobre a atividade estatística.

De imediato convoca as duas Conferências – Estatística e Geografia / Cartografia – ao final derivando um Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - Pgieg (formalizado pelo Decreto n. 74.084, de 20.05.1974),[1] que rege oficialmente o programa de trabalho do IBGE até hoje, porquanto nunca foi alterado, embora não seja mais praticado.[2]

Naquele mesmo ano, 1970, buscando garantir sucesso ao Censo Geral de 1970,[3] Kerstenetzky escreve artigo no *Jornal do Brasil* (publicado depois também na *Revista Brasileira de Estatística*, a jul./set. 1970), "Estatística para o planejamento", no qual reflete sobre o sistema estatístico, avançando suas motivações renovadoras. Então, recupera a perspectiva das estatísticas derivadas norteando a estrutura do programa estatístico, perspectiva riquíssima e inovadora, que antes expusera na abertura da 1ª Conferência de Estatística - Confest, em maio de 1968.

> O Plano Nacional de Estatísticas Básicas compõe-se, de modo esquemático, de dois grandes grupos de levantamentos: estatísticas primárias e estatísticas derivadas. As estatísticas primárias abrangem todos os levantamentos diretos sobre as condições e características das atividades econômica e social do país. As tabulações das estatísticas primárias devido ao caráter global e na maioria das vezes função de levantamentos de grande massa de dados não proporcionam visão analítica, de fácil entendimento das múltiplas dimensões da vida econômica e social do país. Daí a necessidade de elaborações ulteriores do tipo contemplado pelas estatísticas derivadas. (KERSTENETZKY, 1970, p. 275)

E realça a feitura das Contas Nacionais por poderem representar "de uma forma convencional e simplificada a estrutura da economia do país onde destaca-se, como agregado central, o cálculo do Produto Interno Bruto", e segue dando realce à Matriz de Relações Intersetoriais, valiosa por conseguir mensurar as variações na demanda. Essa ideia de Sistema Estatístico é melhor posta no texto "*Quo vadis* sistema estatístico?", publicado em 1990, mas que, provavelmente, foi escrito ao tempo de sua gestão. Nele, suas ideias são claras (e ainda atuais):

> Um sistema estatístico pode ser pensado como organização da produção centralizada de dados econômicos e sociais, abrangendo sua concepção, coleta, processamento, armazenamento e disseminação. A experiência internacional desaconselha produção descentralizada como, por exemplo, a de estatísticas setoriais distribuídas segundo ministérios afins ou por delegações a nível regional.[4] Isso decorre, principalmente, da constatação de dificuldades de coordenação e operação sintonizada, bem como da instabilidade provocada por excessivas mudanças quando da sucessão de direções institucionais. [...] Os dados estatísticos constituem bem público, cuja produção deve atender não apenas ao Governo, mas, também, a demandas oriundas da Sociedade Civil. O conjunto dessas demandas deve ser organizado através de um conselho ou comissão nacional de estatísticas, vinculado ao Ministério ao qual o órgão central está vinculado. O sistema estatístico deve preocupar-se continuamente com a relevância, precisão e oportunidade de seus dados. Deve, por isso, planejar suas atividades e controlar a qualidade de seus produtos. A instituição deve nortear-se por projeto institucional com horizonte de tempo de dez anos. Esse projeto deve estabelecer prioridades e determinar o elenco de levantamentos regulares e especiais, levando em conta o painel amplo que a sociedade almeja ver elaborado. A falta de projeto central que atue como referencial para os diversos programas de trabalho do sistema estatístico, pode causar considerável insegurança e falhas em seu funcionamento. (KERSTENETZKY, 1990, p. 185)

A seguir deixa claro a ideia de que "o sistema estatístico deve ser estruturado a partir da contabilidade social integrada", vista como a junção das "contas consolidadas (antigas contas nacionais), [das] tabelas de relações intersetoriais

---

[1] Para conhecer essa segunda fase, ver SENRA, Nelson. Novo rumo (III): colocando as mudanças nos trilhos (segunda fase da Fundação, 1973). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 107-125.

[2] Como será visto adiante, na gestão Eduardo Augusto Guimarães, houve uma efetiva possibilidade de modificar esse Plano Geral, mas que caiu nas calendas gregas. Ao tempo de Simon Schwartzman, embora tivesse havido outra possibilidade de atualização, não foi feita, pois ele entendia não ser necessária a formalidade de haver um plano geral fixando um programa de trabalho.

[3] Isso era vital, já que o Censo Geral de 1960 ainda não estava de todo apurado e divulgado. Na verdade, pouco havia de informações censitárias, deixando um vazio estatístico gigantesco. Então, nenhuma gestão, por mais bem apoiada que fosse pelo governo, sustentaria sua legitimidade se fracassasse na operação de mais um Censo Geral. O planejamento de execução estava pronto, contudo, as condições de sucesso não estavam ainda postas; mas ali estavam Isaac Kerstenetzky, e também estaria Eurico Borba.

[4] Logo a seguir, essa posição é relativizada na seguinte expressão: "A noção de sistema estatístico pode ir além da concepção de uma organização central de estatística, pois abrange também outras instituições associadas por diferentes formas de colaboração, mesmo quando o sistema é do tipo centralizado." (KERSTENETZKY, 1990, p. 185).

(input-output) e [do] fluxo de fundos", sem olvidar, claro, os índices de preços. Tem em mente, ainda, os "levantamentos domiciliares multiobjetivos" (por amostras), as "estatísticas básicas setoriais", o uso dos "registros administrativos", a criação do "cadastro de informantes". Trata, também, dos níveis de agregação, das bases de microdados, dos estudos e análises; e por fim, realça o que chama a "voz dos usuários" a ser ouvida sempre. Era um pensador extraordinário.[5]

Sua gestão durou de 1970 a 1979, quando Mário Henrique Simonsen deixou o Ministério do Planejamento, na gestão do General-Presidente Figueiredo, sendo substituído por Delfim Neto. Isaac Kerstenetzky, tal e qual Teixeira de Freitas, foi um notável formador de discípulos, mas, ao contrário daquele, não foi um escriba indócil, de forma que deixou poucos textos sobre o IBGE e sobre o Sistema Estatístico. Sucedê-lo seria difícil para quem quer que fosse, e se usarmos os dois princípios de Nicolau Maquiavel, ele possuía uma ampla "virtude", para além de técnica, tendo-a também no sentido humanista, iluminista, sendo um leitor de amplo espectro; pelo lado da "fortuna", gozou das demandas grandiosas do planejamento, e da vantagem dos silêncios em que não havia espaços públicos para críticas.

Na Presidência do IBGE foi sucedido por Jessé Montello, o primeiro e único estatístico que dirigiu a Casa, e que até então era professor de Estatística e Econometria na EPGE/FGV-RJ. Não foi um mau Presidente, mas não foi brilhante, deixando-se envolver pelo baixo clero. Levou o Censo de 1980 a campo, que já recebera planejado, promoveu a criação da Pesquisa Mensal de Emprego, e se envolveu numa enorme polêmica em torno do Índice de Preços ao Consumidor que, ao fim e ao cabo, foi respeitado em sua autonomia técnico-científica, e promoveu a descentralização do processamento da entrada de dados, renovando a informática, entre outros pontos. Tinha por mote a ideia de "transparência", no que não avançou muito, mas lutou para que a divulgação de resultados fosse mais acelerada, causando atritos com as equipes de análise que ficavam a demandar tabulações especiais e com isso segurando as divulgações dos planos tabulares já prontos, de modo que suas análises tivessem algo de inédito. Enfim, voltando aos princípios de Maquiavel, Jessé Montello, em termos de "virtude", parecia só tê-la em termos técnicos, o que era inegável, não mostrando possuir uma cultura ampla – que talvez até tivesse –, o que foi um choque para a Casa que estava habituada ao jeito "nobre" e "suave" de Isaac Kerstenetzky; de outra forma, no sentido da "fortuna" teve que conviver com tempos de greves, de críticas, de muito barulho.

O IBGE havia mudado bastante, mas estava atrelado ao chamado Sistema de Planejamento que não tardaria a esmorecer, tão logo os Estados Nacionais entrassem em crise, o que ocorreria por volta dos anos 1960 e 1970, mas entre nós ainda passaria mais ou menos incólume pelos anos 1970 e 1980. Contudo, a crise veio, e o IBGE a sentiu, de modo que seu *partner* não mais estava a postos. Afinal, passou-se a perguntar, para quem ele estava a servir? Claro, o processo produtivo é autônomo, e não importa a demanda, mas o programa estatístico muda conforme o demandante, e se não mais estávamos voltados ao planejamento talvez estivéssemos produzindo estatísticas sem importância e não estivéssemos produzindo outras de importância. Era preciso repensar essa questão, e talvez mudar o modelo vigente.

O IBGE na Nova República: quatro nomes, uma única gestão (e depois)

Os novos Presidentes, em ordem, seriam Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller e Eduardo Augusto Guimarães, de 1985 a 1992, formando como que uma mesma gestão, ainda que cada qual tivesse seu estilo de presidir.

Começando, Edmar Bacha toma posse no Auditório Giorgio Mortara, no Complexo da Mangueira, em cerimônia presidida por João Sayad, Ministro do Planejamento (faleci-

---

[5] Sobre esse homem notável, ver SENRA, Nelson. Isaac Kerstenetzky repensa a fomenta a estatística brasileira (1970-1979). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002).** Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 127-156. Ver ainda SENRA, Nelson de Castro (Org.). **Isaac Kerstenetzky:** legado e perfil. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. (Com textos de época e textos atuais de Maristela Afonso de André, Jane Souto de Oliveira, Alexandre de Paiva Rio Camargo e Nelson de Castro Senra).

do em 2021), e tendo, entre outras personalidades, a presença de Isaac Kerstenetzky, que ganharia dos presentes uma ovação. Seu Diretor-Geral foi Régis Bonelli, que teve enorme importância em sua gestão.

Em seu discurso de posse anuncia suas metas, e entre tantas enfatiza a "transparência", e já anuncia que a Casa passaria por uma Reforma Administrativa, na qual todos poderiam/deveriam participar. Entrementes, criou conselhos externos para avaliar os índices de preços, de emprego e desemprego, de produção industrial etc., que não renderam grande coisa. Depois de muitos estudos, foram suspensos os Censos Econômicos quinquenais, e não tardou para que esses Censos fossem extintos, substituídos por pesquisas mensais e anuais, o que foi muito positivo. Polemizou com a extinção da ENCE, o que acabou não ocorrendo, mas valeu como discussão, implicando mudanças (que viriam adiante). Trouxe o Projeto Radam-Brasil para o IBGE, o que foi bom, mas teve lenta maturação. Anunciou a próxima convocação das Conferências Nacionais de estatística e de geografia/cartografia para rever o Pgieg, de modo a reforçar o papel de coordenação de competência do IBGE, o que seria ótimo, mas que não teve ocasião de realizar. Quando do Plano Cruzado, de cuja elaboração participou, envolveu os espaços ibgeanos na orientação do público, o que não era em nada cabível. Foi uma boa gestão.

Foi sucedido por Edson Nunes que, de pronto, implantou a reforma deixada por Edmar Bacha. Mas logo lhe introduziu uma mudança: extinguiu a Diretoria de Administração, o que foi uma medida polêmica – de um lado sendo bom, porquanto pondo-a abaixo das diretorias técnicas, por certo mais relevantes na instituição, mas, por outro lado, dificultando sua operacionalidade, como ocorre até hoje. Para a ENCE, de modo a melhorar sua performance, trouxe um quadro de alto nível para sua direção, e abriu concurso para renovação do professorado. De modo, mais uma vez, polêmico, pôs a funcionar o Centro de Documentação e Disseminação

Posse de Edmar Bacha na presidência do IBGE (no Auditório Giorgio Mortara), na presença do ministro do Planejamento João Sayad. Na foto também aparecem (à direita do ministro) Andrea Calabi e Regis Bonelli (diretor-geral). Isaac Kerstenetzky também integrava a mesa.

de Informações - CDDI, que pouco avançou. No sentido de envolver as chefias nas decisões da Casa criou diferentes conselhos de chefias intermediárias, no que foi bem sucedido, mas não conseguiu inibi-las de participarem das sucessivas greves que paralisavam a instituição; não as pôs em união à direção. Chegou a convocar as Conferências Nacionais de estatística e geografia, mas não teve tempo de colocá-las em operação. Ao ser forçado a demitir líderes grevistas, recusou-se, sendo então exonerado da função. Foi uma boa gestão, com muito diálogo.[6]

Seguiu a gestão Charles Mueller, que trouxe de São Paulo, para ser seu Diretor-Geral, o então Delegado Estadual David Wu Tai. Em uma de suas primeiras declarações, o novo Presidente diria que uma de suas metas seria melhorar as condições de trabalho do IBGE, principalmente na sede, e provavelmente tinha em mente o Complexo da Mangueira que já começava a ficar inabitável. Daria sequência à descentralização operacional na apuração (iniciada na gestão Jessé Montello), como uma forma de acelerar a entrada de dados, e, claro, a ulterior divulgação dos resultados (ao fim e ao cabo, acabaria com os grandes salões de digitadores, em turnos de 24 horas). Nas Unidades Estaduais (antigas Delegacias) seriam criados setores de documentação e disseminação de informações para dinamizar a divulgação de resultados (no que a visão de David Wu Tai foi a peça-chave). Contudo, o Centro de Documentação e Disseminação de Informações ainda seguia errático. Pela primeira vez, o IBGE faria um Planejamento Estratégico e definiria uma missão "produção de informações essenciais ao conhecimento da realidade das potencialidades nacionais", e mais, de outra forma, "fornecer ao Brasil o seu retrato e a avaliação de seus recursos e de suas necessidades no sentido de permitir ao País alcançar novos patamares de desenvolvimento", no que David Wu Tai também foi vital na iniciativa. E finalmente serão convocadas as Conferências Nacionais, mas, de fato, só haverá a de estatística (por várias razões não ocorrerá a de geografia), na sequência do que pretendera Edmar Bacha e Edson Nunes. Mas a derivação de um novo Pgieg só viria mesmo na gestão seguinte, pelas mãos do Diretor de Pesquisa, que seguiria no cargo, Lenildo Fernandes Silva. Seria uma bela gestão.

David Wu Tai, um dos mais notáveis ibgeanos de todos os tempos.
Vítima da COVID-19, em 2020, foi uma grande perda para o IBGE.

[6] Para conhecer melhor essas duas gestões, ver SENRA, Nelson. Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller, Eduardo Augusto Guimarães: quatro nomes, uma única gestão (1985-1992, 1ª parte). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 317-346.

Homenagem a David Wu Tai

Martha Mayer*

Homenagear a memória de David Wu Tai, em ato tão importante como este, é uma honra e um privilégio que o IBGE me concede. Sou grata ao Instituto pelo convite.

Acostumada estou a falar sobre David no trabalho, entre nós, como estaria aqui, hoje, para tratar do maior projeto do IBGE [Censo 2020]. Acostumada estou a me referir ao grande gestor de projetos e de pessoas, das soluções, à sua fala simples e direta dando a solução aos grandes problemas.

Sem meias palavras, criticava, cobrava e determinava. E, mesmo improvável com um perfil assim, ele ouvia. E muito. De baixo, de cima, dos lados. Assim, do seu jeito, fazia as coisas acontecerem. Assim, do seu jeito, apoiava todas as áreas do Instituto, seus técnicos e dirigentes. E olhava para fora, atento ao usuário.

Seu caminho no IBGE, percorrendo as áreas e os projetos mais destacados, em posições técnicas e gestoras, dotou-o de conhecimento e de perspectivas que lhe possibilitaram ser o motor de grandes transformações na forma de o IBGE atender a sociedade.

A experiência que o trouxe até nós, no Rio, na sede do Instituto, foi sua destacada chefia da Delegacia do IBGE em São Paulo, hoje com o nome de Unidade Estadual do IBGE em São Paulo. Veio para assumir a Diretoria-Geral do IBGE, hoje Diretoria Executiva. Mas seu passo seguinte, conduzindo a área de divulgação e disseminação do IBGE foi a marca que deixou tatuada no seio do Sistema Estatístico Nacional.

Quando se fala em disseminação da produção do IBGE, enxerga-se uma linha, imaginária, mas nítida, dividindo duas épocas: antes do David e depois do David. Mesmo que por lá tenham passado técnicos notáveis, e passaram, foi no período David que o Brasil conheceu por inteiro o que o IBGE produzia e entregava, democraticamente, a todos. E atendia a cada um segundo suas demandas.

Foi com ele que entendemos serem, os usuários, o sentido primeiro de nosso trabalho e ser o acesso amplo aos resultados das pesquisas um direito dos usuários. Parece óbvio, não? Mas não foi sempre assim.

David, com a clareza que tinha do sentido da missão do IBGE, combateu ideias estapafúrdias que por aqui passaram, como a de que um sistema estatístico, potente como o nosso, pudesse se sustentar cobrando pelo acesso à informação. Graças a seu poder de convencimento e às práticas que adotou, pesquisadores, alunos, mestrandos, doutorandos, jornalistas podem usufruir plenamente da produção do IBGE para seus trabalhos e descobertas.

Com as possibilidades abertas pela Internet, o alcance de suas ideias se expandiu. Fez da página internet do IBGE uma campeã, criando canais para todos. Não foi difícil recrutar pessoas para trabalhar em seus novos projetos. Muitas vezes, as pessoas chegavam e eram elas a propor os novos projetos pois sabiam que estavam diante de um Coordenador de ouvidos e mente bem abertos. Eram projetos que realizavam as pessoas.

Sempre de olhos bem abertos, enxergou todas as possibilidades de disseminação das informações estatísticas, geográficas e cartográficas desenvolvidas pelo IBGE. Os *stands* do IBGE nos congressos e feiras científicas e culturais tornaram-se atrações das mais procuradas.

*Economista. Diretora de Pesquisa (1999-2004), no IBGE

David Wu Tai, um dos notáveis ibgeanos entre os mais notáveis. Na foto, da esquerda para a direita, aparecem Simon Schwartzman, Martha Mayer, Lenildo Fernandes, Micheline Christophe e David Wu Tai.

Entendeu que não bastava fazer e andar para frente. Entendeu que a história, a memória de como se faz, é importante. O registro do desenvolvimento do Instituto, das práticas criadas, abolidas, modificadas. Com essa visão, desenvolveram-se o projeto Memória Institucional e as Estatísticas Históricas e foram produzidas obras das mais completas e mais belas das instituições brasileiras.

David aceitava todos os desafios. Numa hora crucial do desenvolvimento dos trabalhos do Censo 2020, abraçou o projeto de informática, assumindo a Diretoria de Informática. Foi lá que deixou sua última marca. O projeto do Censo 2021.

E um homem tão realizador era leve de espírito e cheio de graça. Tinha um jeito sério de falar de algumas peculiaridades engraçadas do IBGE que nos levava às gargalhadas, muitas vezes, disfarçadas pois o assunto era sério e em reunião séria.

Deixando o trabalho de lado, David foi o colega amigo, dentro e fora do escritório. Organizava as festas de congraçamento. Agregador. Juntava os diferentes. Apresentou-nos a melhor culinária chinesa do Rio em cantos que ele descobria. E nos manteve unidos, falando de IBGE, em torno de harumakis e giosas até pouco tempo atrás.

E sempre na companhia de Maria Vilma que, agora, como que nos consola com sua presença aqui.

Quando comecei a pensar sobre o que dizer hoje, não passaram pela minha cabeça as expressões costumeiras nas referências às mortes das pessoas. Partiu, nos deixou, virou estrela. Nenhuma dessas expressões me serviu. Não partiu. Não nos deixou. Não nos deixaria às vésperas de um Censo. Estrela, já era. Uma estrela do IBGE. Lembrei-me, então, de duas linhas de um poema de Fernando Pessoa: *A Morte é a curva da estrada. Morrer é só não ser visto.*

Não o vemos, David, mas o sentimos, aqui, agora. E por muito tempo.**

** Discurso proferido na Comissão Consultiva do Censo 2021, em fevereiro de 2021, logo após o falecimento de David Wu Tai, acometido pela COVID-19.

Sim, na gestão Eduardo Augusto Guimarães seria desenhado um novo Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, bastante atualizado (e muito bem organizado), e que teria sido um enorme avanço, mas que infelizmente não foi oficializado, já que o mar não estava para peixe – era o governo Collor de Mello, em tempos de altíssima inflação. Eduardo Augusto foi um dos Presidentes, até então, mais bem preparados para a função, tendo sido Diretor de Economia (na estrutura herdada por Edmar Bacha), depois, sucessivamente, Diretor Técnico (na estrutura renovada) e Diretor-Geral na gestão Edson Nunes, e ainda Assessor Especial (ou coisa assim) na gestão Charles Mueller, até se tornar Presidente. Conhecia a Casa como poucos, mas viveria um tempo convulso, muito adverso.

Eduardo Augusto Guimarães, terceiro presidente após Edmar Bacha (seguiu Edson Nunes e Charles Muller). Coube a ele realizar muitas das modernidades nas pesquisas do IBGE.

Por conta do programa do governo federal, o IBGE foi obrigado a colocar servidores em disponibilidade, o que foi para todos muito doloroso (mais adiante todos foram reintegrados por decisão judicial). Por sua visão, Eduardo Augusto ampliou a abrangência territorial das agências de estatística, promovendo sua redução. Um golpe duro que sofreu foi ter realizado o Censo de 1990 apenas em 1991. Teve a alegria de fazer avançar a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE.[7] Ainda em sua gestão, o Centro de Documentação e Disseminação de Informações, finalmente, ganhou definição de unidade, deixando de ser peças soltas, ainda que não avançasse em seu desiderato. Pela primeira vez, desde esse Censo 1990-91, com a criação da Coordenação Operacional dos Censos – COC, que resultou da percepção do Presidente Eduardo Augusto e da visão de David Wu Tai, a atividade censitária se tornaria contínua, passando de um Censo a outro sem se desfazer as equipes de planejamento e organização censitária. Por força da Carta de 1988, o Instituto foi incluído no Regime Jurídico único, e assim se tornou uma Fundação Pública de Direito Público, perdendo muito de sua liberdade administrativa. Não obstante os percalços que enfrentaria, seria uma ótima gestão, mas tendo muito mais a oferecer.[8]

Depois viriam duas gestões em tempos difíceis, 1992-1994, com Eurico Borba, que fora o todo poderoso Diretor-Geral de Isaac Kerstenetzky, e Silvio Minciotti, um especialista em marketing. É possível dizer que Eurico Borba sonhava fazer renascer os anos gloriosos do passado, mas os tempos haviam mudado muitíssimo, e pouco pudera fazer. Contudo, ainda que atrasando a publicação *Mercosul: Sinopse Estatística*, daria formalidade ao projeto iniciado ao tempo de Eduardo Augusto Guimarães. Pois essa obra sairia e seria lançada na gestão de Silvio Minciotti com toda pompa no Palácio do Itamaraty, em Brasília, e seria o início de um projeto que poderia ter dado origem no âmbito do Mercosul a um organismo do tipo Eurostat, mas que não teve curso. Pois Silvio Minciotti veio para o IBGE com a crença de que o problema da instituição era não saber se "mostrar" à sociedade, não ter um marketing adequado. Notoriamente havia uma visão equivocada de marketing para produtos e o que poderia

[7] Os pontos mais nevrálgicos, sobremodo em referência ao adiamento do Censo de 1990 para 1991, estão muito bem explicados em sua entrevista para o livro: SENRA, Nelson de Castro; FONSECA, Silva Maia; MILLIONS, Teresa Cristina. **O desafio de retratar o país**: entrevistas com os Presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 130-165.

[8] Para melhor conhecer essas duas gestões, ver SENRA, Nelson. Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller, Eduardo Augusto Guimarães: quatro nomes, uma única gestão (1985-1922, 2ª parte). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 373-404.

ser um marketing para informação estatística e geográfica, de direito livre de todos.[9]

Antes de seguir, importa registrar que desde sempre intentou-se criar veículos de comunicação interna, mas que sempre foram descontinuados, por razões diversas. Contudo, nesse período da Nova República, esses veículos, ainda que sempre passando por mudanças, foram mais contínuos, e assim seguiram, dando a todos uma boa noção seja do que o IBGE estava fazendo em diferentes áreas, seja do que estava sendo divulgado. Hoje, há um veículo digital dinâmico, que é a Intranet. Tudo isso se dando em paralelo ao esforço de divulgar para a sociedade os resultados de suas pesquisas; as duas vertentes estavam associadas, pois, quanto mais os técnicos se viam parte de um todo, mais e melhor agiam no sentido de cumprir a missão da Casa em servir a sociedade. E tudo avançou melhor tanto mais se harmonizou a disseminação (relação com especialistas) com a comunicação (relação com a imprensa).[10]

Mudando de modelo, mas seguindo como produtor

Diante da crise pela qual passava o Instituto, Simon Schwartzman, ao assumir a Presidência, ainda no período Itamar Franco, pelas mãos de Beni Veras, Ministro do Planejamento, seria como uma Pedra Angular do reconstruir da instituição. E ainda hoje segue sendo um pilar no edifício ibgeano, uma voz que o defende em alto e bom som. Seguiu pelo primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, e só não foi adiante por opção pessoal, sendo sucedido por Sérgio Besserman, que deu sequência ao seu programa de trabalho, com a novidade de intensificar a comunicação.

Simon Schwartzman, que assumiu a presidência ao final do Governo Itamar Franco e permaneceu por todo o primeiro período do Governo Fernando Henrique Cardoso (só não seguiu por decisão pessoal). Foi quem deu início ao terceiro modelo ibgeano de gestão da Casa e do SEN.

Simon já atuara no Instituto na gestão Edmar Bacha ao presidir uma comissão externa que avaliou se a ENCE deveria ou não ficar na Casa, e o relatório da referida comissão, com todo seu estilo de redação, foi que sim, que não cabia eliminar uma escola superior que estivesse funcionando, com duas ressalvas: primeira, que não seria o caso de criá-la, caso não existisse; segunda, que em ficando, deveria passar por muitas mudanças, sobremodo servindo para a formação e/ou atualização do quadro, e não apenas como existia, para a formação acadêmica externa. Pois em sua gestão a usaria para esse fim, a atualização do quadro, muito em especial porque faria uma revolução na informática da Casa, pondo um microcomputador na mesa de cada funcionário. Era preciso qualificá-los para usá-los, e bem.

---

[9] Para uma visão dessas duas gestões, veja-se: SENRA, Nelson. Eurico Borga e Silvio Minciotti: duas gestões em tempos difíceis (1992-1994). In:____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. P. 417-438.

[10] Para essa relação, veja-se: FONSECA, Silvia Maia. Mídia – Uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade. In:____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. P. 521-560. Veja-se também: SENRA, Nelson de Castro; FONSECA, Silvia Maia; MILLIONS, Teresa Cristina. Brasil em Pauta. A trajetória da Comunicação no IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

Assim, em final de 1994, Simon Schwartzman preparou e divulgou o documento "O presente e o futuro do IBGE", no qual oferecia (em especial, ao governo) um primeiro balanço de gestão. Afora um sumário executivo, tem cinco seções: (1) A missão institucional do IBGE, (2) Balanço das atividades em 1994, (3) As condições de funcionamento do IBGE, (4) Ações estratégicas, (5) Conclusão: o futuro do IBGE. No trecho inicial de sua breve apresentação explica a razão do texto, e ao fazê-lo rememora as condições vigentes ao chegar no IBGE, nomeado seu Presidente.

> Em meados de abril de 1994 assumi a Presidência da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a convite do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Senador Beni Veras. Na ocasião o Ministro Veras me pediu que buscasse, até o final de sua gestão, fazer uma avaliação global do IBGE, e propusesse uma linha de ação para o futuro. Este texto é o resultado deste trabalho, que é apresentado não como um conjunto de verdades definidas, mas como um instrumento de discussão a ser criticado, revisto e aprimorado (SCHWARTZMAN, 1994, p. 3).[11]

O sumário executivo (a seguir copiado) sintetiza o estado das artes no IBGE, suas maiores restrições e dificuldades, e indica as mudanças necessárias. Baseia-se, naturalmente, "na experiência acumulada nestes meses", bem como "na constante troca de ideias, opiniões e discussões que tivemos com todos os setores da Casa durante este tempo". Nota, então, haver "uma cultura de compromisso e dedicação, que permanece apesar das dificuldades que serão relatadas mais adiante", sendo, por certo, "a base sobre a qual o futuro do IBGE poderá ser construído".[12]

> A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE se aproxima dos seus sessenta anos com uma excepcional folha de serviços prestados ao País. Contando a população, demarcando e identificando o território, revelando como as pessoas vivem, trabalham e produzem e como evoluiu a economia, o IBGE é possivelmente a instituição que mais conhece o Brasil, e é conhecida por todos. Para a população brasileira, a sigla "IBGE" é sinônimo de informação acurada, independente e respeitada, uma imagem cuidada e preservada ao longo de décadas por um grande número de técnicos e servidores administrativos que, espalhados por todo o território brasileiro, recolhem informações e as devolvem à sociedade.
>
> Infelizmente, esta história de relevância, prestígio e dedicação tem sido acompanhada, nos últimos anos, por dificuldades crescentes que colocam em risco a reputação adquirida, e lançam dúvidas sobre o futuro. Resultados de pesquisas importantes levam anos para serem divulgados: usuários e pesquisadores que necessitam de dados encontram dificuldades em consegui-los. Greves periódicas paralisam os trabalhos, criam animosidades, interrompem pesquisas cruciais, e criam a imagem de uma instituição dominada pela pressão de grupos corporativos sem compromisso com suas finalidades. Em dez anos, dez Presidentes se sucederam em sua direção, dando uma imagem de instabilidade que vem associada à inexistência de projetos de desenvolvimento institucional de longo prazo.
>
> [...]
>
> Para chegar a um patamar adequado de funcionamento, similar ao dos institutos de estatística dos países desenvolvidos, o IBGE necessita recobrar sua capacidade de trabalhar como uma instituição autônoma, livre dos controles burocráticos de detalhe impostos pelo governo federal à administração pública. Os controles formais devem ser substituídos por um mandato claro de atividades a serem desempenhadas em benefício da sociedade, mecanismos apropriados de acompanhamento e supervisão externa de desempenho, e um orçamento global a ser administrado com autonomia.
>
> [...]
>
> O IBGE não poderá fazer estas transformações sozinho. Além do envolvimento de seus técnicos e servidores administrativos, será necessário buscar a assistência de outros institutos de estatística mais desenvolvidos e trazer a contribuição de especialistas em reengenharia e desenvolvimento organizacional, sem descuidar da visão dos usuários e demandantes dos serviços do IBGE nas universidades, no governo e no setor empresarial. É um projeto de vários anos, que deve ser iniciado o quanto antes. Todo este processo deverá ser supervisionado por um Conselho Técnico formado por membros do governo, personalidades externas e dirigentes do IBGE, que dará a orientação e proporcionará o respaldo intelectual, institucional e político necessário (SCHWARTZMAN, 1994, p. 7-9).

Para esse balanço talvez já bastasse as observações feitas por ele próprio, sempre muito arguto, contudo, achou prudente valer-se de uma avaliação externa independente feita por uma instituição congênere. Assim, logo depois de assumir a Presidência (abril de 1994), talvez ainda em junho, enviou carta à direção do Statistics Canada, solicitando uma consultoria de avaliação do estado das artes no IBGE, e, se cabível e possível, um futuro projeto de cooperação inte-

[11] SCHWARTZMAN, Simon. **O presente e o futuro do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 1994, p. 3.

[12] Ibidem, p. 3.

rinstitucional. Em julho, viajaria ao Canadá, sendo recebido pelo Chief Statistician of Canada, Ivan Fellegi (desde à época uma referência internacional) que, com entusiasmo, endossa o pedido feito e, ato contínuo, organiza uma missão com Jacob Ryten (*chairman*),[13] John Coombs, David Croot, Shaila Nijhowne, Martin Podehl, Lee Reid (ao custo de 60 mil reais, cobertos com recursos do IBGE). A missão realizou seu trabalho de 26 de agosto a 9 de setembro de 1994, deixando um relatório de 83 páginas em inglês, com seis seções: 1) Introdução (com sumário executivo das recomendações), 2) Estatísticas econômicas, 3) Estatísticas Sociais, 4) Informática, 5) Disseminação e 6) Treinamento. A introdução, seguida do sumário executivo das recomendações, foi traduzida ao português e divulgada amplamente, com o acréscimo de uma interessante apresentação assinada por Simon Schwartzman.

> O principal objetivo da missão canadense foi entender as circunstâncias atuais que afetam as diversas áreas de atuação do IBGE. Os membros da missão encontraram em seus colegas brasileiros pessoas abertas, receptivas e capazes de trabalhar intensamente. Apesar de eventuais problemas de motivação, sua lealdade ao IBGE aparece claramente como sua preocupação central. Os membros da missão notaram também que nenhum de seus colegas brasileiros entendia que o papel de uma agência de estatística pudesse ser entendido de forma distinta daquela que prevalece no Canadá – como instituição objetiva e imparcial, científica em seus objetivos e nos meios utilizados para alcançá-los. (SCHWARTZMAN, 1994b, p. 3)

Nessa linha, viram no IBGE: (1) um baixo nível de motivação por parte das pessoas entrevistadas, (2) a falta de um bom sistema de comunicações internas, particularmente entre as diferentes diretorias e setores da agência, (3) a falta de uma consciência de custos, e de informações sobre custos, (4) a falta de uma rede bem desenvolvida de contatos com usuários qualificados de dados estatísticos, (5) a falta de uma tradição de criação de grupos de trabalho interdisciplinares eficazes, (6) a relutância de assumir novas responsabilidades e responder pelo resultado do trabalho, (7) ausência de compromissos com prazos e (8) dificuldades em mobilizar recursos internos para fazer frente a desafios externos.

Desses pontos, três foram vistos como essenciais, devendo receber atenção central no IBGE, fossem quais fossem suas limitações orçamentárias: (A) melhorar as comunicações internas, de modo a se formar uma força de trabalho coesa, (B) desenvolver uma consciência de custos, devidamente amparada em informações fidedignas e minuciosas, de modo a se garantir um uso racional dos recursos, (C) desenvolver uma orientação voltada aos clientes, de modo a se fortalecer os princípios da relevância, credibilidade e efetividade.

Isso posto, oferecem valiosos comentários, amparados, como seria natural, na experiência acumulada pelo Statistics Canada, cuja imagem positiva mundo afora foi obtida a partir dos anos 1980, depois de um trabalho diuturno de mudanças: “Em 1979, o Statistics Canada passou por um período de grandes dificuldades internas e externas. A produtividade e o moral dos funcionários diminuíram, e a credibilidade ante os usuários de seus produtos chegou a um nível muito baixo”. O governo, então, colocou em dúvida se deveria mantê-lo em operação; havidos os debates públicos, decidiu-se por reformá-lo para sustentá-lo; tamanho foi o sucesso da reforma que “em 1993, a revista inglesa *The Economist*, avaliando as instituições estatísticas dos países da OECD, atribuiu ao Statistics Canada, pela segunda vez, a posição de agência estatística líder no mundo”. (SCHWARTZMAN, 1994b, p. 3) Eis, enfim, os comentários oferecidos:

> Existem coisas que podem parecer óbvias para quem trabalha há mais de quinze anos no Statistics Canada, mas que não são tão óbvias para quem está fora. A prática mostra que os trabalhos de estatística, diferentemente da pesquisa acadêmica de muitas atividades artísticas, são o resultado de esforços multidisciplinares bem disciplinados e coordenados. A evidência sugere que o IBGE ainda não tem consciência plena desta necessidade. A experiência nos ensinou que o hábito de trabalhar em grupo não pode ser desenvolvido sem um compromisso com o desenvolvimento de boas comunicações – mantendo todos bem informados, para cima e para baixo na hierarquia, e também para os lados; e sem o hábito de trabalhar sob a liderança de um gerente de projeto competente, que tenha adqui-

[13] De origem portuguesa, falava e entendia perfeitamente o português. Os demais membros da missão usavam o inglês ou o francês. Em suas visitas pelas unidades do IBGE houve, sempre que preciso, a presença de tradutores (às vezes, internos às unidades; às vezes, externos). Ao se aposentar, Jacob Ryten tornou-se consultor internacional, atendendo a vários institutos de estatística, inclusive ao IBGE (por algumas gestões adiante).

rido a confiança de todos, que seja capaz de liderar, decidir e equilibrar as opiniões em conflito, sem ser necessariamente o superior hierárquico dos demais membros do grupo.

Statistics Canada também observou em sua experiência, sem surpresa, que as pessoas são motivadas por recompensas, e desestimuladas pelos custos. Se as recompensas não existem e os custos são desconhecidos, é bastante provável que comportamentos perversos sejam estimulados. Por esta razão o Statistics Canada desenvolveu uma cultura de consciência de custos que não tem correspondência no IBGE. Se esta cultura não for desenvolvida passo a passo, existe grande risco de que os recursos sejam mal utilizados e mesmo desperdiçados, com todas as penalidades que decorrem do manejo inadequado de recursos escassos.

Statistics Canada também observou que quando uma agência estatística passa por uma crise ela necessita de aliados – pessoas que têm consciência de seu valor de longo prazo, e de seu potencial para contribuir para a sociedade na qual ela existe. Manter uma rede de aliados externos toma tempo e esforço, porque eles precisam ter boas razões e interesses para defender a causa da agência. Ainda que não tenhamos dúvida de que o IBGE conta com apoios externos, não vimos, durante nossa estadia, evidência de que exista uma rede de contatos externa de que seja bem mantida e cuidada. Aliados defendem a integridade das instituições, e a auxiliam em decisões sobre prioridades em conflito. Quando os aliados não podem ser mobilizados, perdem-se conselhos preciosos em momentos de difíceis decisões.

Finalmente, a experiência do Statistics Canada mostra que a credibilidade e a efetividade de uma agência estatística só podem ser mantidas se ela tiver uma consciência de serviços, e cultivar os interesses e as preocupações de seus clientes. Isto significa estar atento às preocupações dos clientes; ir ao encontro a suas necessidades cambiantes a tempo e a hora; e ajustar de forma adequada os meios necessários para atingir os fins necessários. Esta cultura não parece ter sido desenvolvida no IBGE.

Soluções não serão encontradas da noite para o dia. O Statistics Canada precisou de muito mais tempo para implementar do que para identificar seus problemas, porque instituições de grande porte como o Statistics Canada e o IBGE têm interesses criados em seu interior, que tendem a resistir às mudanças. Mas no Statistics Canada aprendemos que nunca encontraríamos soluções se partíssemos do princípio de que todos os problemas vinham de fora, como a imprevisibilidade de recursos ou o não reconhecimento do valor de nosso trabalho. O teste de uma solução realmente criativa é que ela possa melhorar as coisas mesmo quando as circunstâncias externas são desfavoráveis.

Seria naturalmente desejável, e provavelmente essencial, que a instituição pudesse ter uma garantia de estabilidade de sua direção superior. Mesmo as instituições mais robustas requerem uma liderança que mantenha uma orientação clara e com continuidade. É também fundamental que uma instituição de estatística seja completamente livre de interferência política e de comentários que a desqualifiquem, seja na realidade, seja na percepção do público. Mas estas são coisas sobre as quais só a autoridade governamental pode controlar. O melhor que a instituição pode fazer é enfatizar a importância destas duas condições, e mostrar como elas servem à causa da existência de informações objetivas, imparciais e confiáveis, nos países em que elas existem.

Os textos deste relatório incluem um grande número de sugestões. A maioria delas foi aplicada por Statistics Canada, e funcionaram. Elas visam promover a comunicação, a consciência sobre custos, estimular contatos com os usuários dos dados, estimular o uso de novas tecnologias, aumentar a motivação e as esperanças dos técnicos e funcionários, e, de maneira geral, promover o uso mais racional dos recursos. Elas podem ser mais detalhadas se o IBGE o desejar, uma vez que elas se apoiam em documentos detalhados, e elas podem ser também objeto de treinamentos especiais que o Statistics Canada está em condições de prover. Seu objetivo não é concluir o trabalho da missão, mas dar início a um diálogo que possa ajudar o IBGE a se tornar uma instituição mais robusta e eficiente (SCHWARTZMAN, 1994b, p. 5-6)

Simon Schwartzman e David Wu Tai quando da inauguração das instalações do IBGE na Avenida Chile.

Entre os instrumentos desenvolvidos pelo Statistics Canada no seu esforço de mudança, e depois mantidos, estavam um sistema de planejamento e de orçamento; uma rede de comitês assessores internos e externos; uma política de formação de recursos humanos; um programa de assimilação institucional dos servidores aprovados em concursos, de modo a poderem desenvolver suas competências adequadamente, dessa forma, compensando a instituição com efetiva produção. Ora, afirmam, "alguns destes mecanismos só funcionam em seu próprio solo; outros podem ser facilmente adaptados com poucas modificações", nesse caso, se dizem prontos para "supervisar sua adaptação e instalação", caso o IBGE o desejasse (SCHWARTZMAN, 1994b, p. 6).

Em boa medida, essa consultoria foi um sucesso, sobretudo porque suas recomendações foram implementadas ao longo de várias gestões, tendo Jacob Ryten como consultor. E isso já bastaria para dar grandeza à gestão de Simon Schwartzman, mas ele era (e é) uma pessoa irrequieta, um escriba indócil (no que se assemelha a Teixeira de Freitas), tendo deixado um sem-número de ótimos textos sobre o IBGE, o sistema estatístico, a atividade estatística, a importância das estatísticas etc. Contudo, infelizmente, os técnicos do IBGE o leram pouco, ainda que ele tenha deixado uma bela imagem no Instituto, e logo adiante daria ainda maior grandeza à sua gestão inovando/renovando as Conferências Nacionais de estatística e geografia (agora chamadas de geociências), aos 60 anos do IBGE.

De 27 a 31 de maio de 1996, ocorreu o Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (não sendo apontado como primeiro[14]), tendo como lema "Informação para uma sociedade mais justa". Agregava oito atividades simultâneas: (1) IV Conferência Nacional de Estatística, (2) III Conferência Nacional de Geografia e Cartografia, (3) Reunião de Instituições Produtoras, (4) Fórum de Usuários, (5) Seminário "Desafios para repensar o trabalho", (6) Simpósio de Inovações, (7) Jornada de Cursos e (8) Mostra de Tecnologia de Informação. Teve lugar no Centro de Convenções da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, na cidade do Rio de Janeiro.[15] Simon Schwartzman, na apresentação ao programa (versão final), oferece o sentido atribuído ao Encontro, e o faz como leitor atento de Bruno Latour.

> Uma das maneiras de olhar o ofício de produzir informações sociais, econômicas e territoriais é como arte de descrever o mundo. Estatísticas e mapas transportam os fenômenos da realidade para escalas apropriadas à perspectiva de nossa visão humana e nos permite pensar e agir à distância, construindo avenidas de mão dupla que juntam o mundo e suas imagens. Maior o poder de síntese dessas representações, combinando, com precisão, elementos dispersos e heterogêneos do cotidiano, maior o nosso conhecimento e a nossa capacidade de compreender e transformar a realidade.
>
> Visto como arte, o ofício de produzir essas informações reflete a cultura de um País e de sua época, como essa cultura vê o mundo e o torna visível, redefinindo o que vê e o que há para se ver.
>
> No cenário de contínua inovação tecnológica e mudança de culturas da sociedade contemporânea, as novas tecnologias de informação – reunindo computadores, telecomunicações e redes de informação – aceleram aquele movimento de mobilização do mundo real. Aumenta a velocidade da acumulação de informação e são ampliados seus requisitos de atualização, formato – mais flexível, personalizado e interativo – e, principalmente, de acessibilidade. A plataforma digital vem se consolidando com o meio mais simples, barato e poderoso para tratar a informação, tornando possíveis novos produtos e serviços e conquistando novos usuários.
>
> Acreditamos que o ambiente de conversa e controvérsia e de troca entre as diferentes disciplinas, nas mesas redondas e sessões temáticas das Conferências Nacionais de Geografia, Cartografia e Estatística e do Simpósio de Inovações, aquele que melhor enseja o aprimoramento do consenso sobre os fenômenos a serem mensurados para retratar a sociedade, a economia e o território nacional e sobre as prioridades e formatos das informações necessárias para o fortalecimento da cidadania, a definição de políticas públicas e a gestão pública – administrativa do País, e para criar uma sociedade mais justa (SCHWARTZMAN, 1996, p. 1).

Entre os conferencistas internacionais valerá realçar a presença dos cientistas Robert W. Marx (*Applications and*

[14] Hoje é dito o I Encontro, dado que houve um II Encontro recentemente, de 21 a 25 de agosto de 2006, aos 70 anos do IBGE (na gestão Eduardo Pereira Nunes).

[15] Na ocasião, o IBGE mandou traduzir e elaborou um folheto fartamente distribuído, contendo os "Princípios fundamentais da estatística oficial", adotados na 28ª Sessão da Comissão de Estatística das Nações Unidas, realizada em abril de 1994.

benefits of tiger and the decennial census to data analysis), Peter Wagner (*Statistics, social science and democracy*), Alain Desrosières (*Du singulier au general: l'information statistique et la construction de l'Etat*, bem como, *Le territoire et la localité – deux langages statistiques*[16]).[17]

Todas as atividades foram um sucesso, e resultaram numa vastíssima documentação, criteriosamente organizada, bem ao estilo de Simon Schwartzman. Mas também, bem de acordo à sua concepção de uma instituição estatística, não se preocupou em promover a geração de um novo programa estatístico para o IBGE, ou seja, um novo Pgieg, que segue oficialmente desatualizado.

Ao decidir terminar sua gestão, Simon Schwartzman faz dois apontamentos essenciais: um num fórum internacional e outro ao passar o cargo. Ambos são longos para este espaço, e serão postos aqui em uma síntese, mas merecem leitura em detalhes, para longa reflexão. O primeiro ocorreu em setembro de 1998, em Aguascalientes, no México, no painel "O futuro das estatísticas internacionais", como parte da conferência conjunta da International Association Survey Statisticians e da International Association of Official Statistics, o último encontro sobre estatísticas de que participou como Presidente. Intitulou sua palestra de "O futuro das estatísticas internacionais: uma visão do Sul", tão curta quanto intensa. Veja um trecho:

> Face a esta combinação de recursos públicos minguantes e competição crescente pela produção e distribuição de dados, não seria razoável simplesmente fechar ou privatizar os órgãos estatísticos públicos? Há boas razões para que isto não deva ser feito. Países precisam de informações de longo prazo, abrangentes, estáveis e comparáveis internacionalmente que são bens públicos e não se pode esperar que sejam produzidos através de organizações privadas. Somente instituições públicas podem receber e proteger o direito de acesso a dados confidenciais. Tipos adicionais de informação, porém, ou informações sob medida para usuários específicos, podem ser fornecidos através de outras instituições, além dos órgãos oficiais de estatística, e cada país deveria decidir que dados adicionais deveriam ser produzidos por seus órgãos oficiais de estatística, e o que deveria ser feito através de outros setores da sociedade. À medida que aumenta a descentralização, aumenta também a necessidade de coordenação, e muitos órgãos de estatística enfrentam a necessidade de mudar do papel de produtor de dados para um crescente papel de coordenação (SCHWARTZMAN, 1998, p. 1).

O segundo ocorreu em dezembro daquele mesmo ano, quando decidiu não continuar na Presidência, e em janeiro seguinte passa o cargo a Sérgio Besserman. No discurso que profere, retoma aquela tônica, agora tendo como foco o IBGE. Começa registrando admiração pela instituição – "aprendi bastante sobre a importância e a natureza do trabalho de um órgão nacional de estatística com as características do IBGE" – e por seus técnicos – "pude conhecer um grupo extraordinário de profissionais competentes e responsáveis, verdadeiros servidores e servidoras públicos que fazem de seu trabalho um sacerdócio, à custa muitas vezes de sacrifícios pessoais". Releva o "espírito de diálogo e abertura" praticado abertamente com "o corpo técnico do Instituto, os governantes, os parceiros do mundo empresarial, governamental e acadêmico, e com a imprensa", na detecção de problemas e na indicação de soluções. O apoio obtido no governo é realçado.[18] Afora os elogios, contudo, fala das greves desgastantes que ameaçavam (e ainda ameaçam, a nosso juízo pessoal) os destinos do IBGE (SCHWARTZMAN, 1999, p. 1).

> O segundo tema é o do tamanho e alcance do IBGE, tanto do ponto de vista de suas áreas de responsabilidade, quanto de sua extensão. A legislação brasileira dá ao IBGE um poder amplo de coordenação das atividades estatísticas e geocientíficas no país, mas na prática muitas destas funções são cumpridas por outros órgãos. Diferentes países adotam diferentes divisões do trabalho em matéria estatística e geocientífica. São poucos os que reúnem estatística e geografia, em muitos casos as contas nacionais e as informações financeiras e de comércio exterior ficam com os bancos centrais, e estatísticas agrícolas, ou educacionais, são realizadas por órgãos especializados. Nenhuma organização é necessariamente melhor do que outra, mas, quando existe uma grande divisão de trabalho, é necessário um esforço maior de coordenação. Hoje, apesar

[16] Enquanto a primeira das conferências de Desrosières fora preparada especialmente para o Encontro, a segunda saíra antes no *Courrier des Statistiques,* n. 65, p. 49-58, mar. 1993.

[17] Essas quatro conferências estão disponíveis no volume 6, tomo 1 da documentação do Encontro.

[18] Simon Schwartzman tinha ótima proximidade acadêmica com o Presidente Fernando Henrique e a Professora Ruth Cardoso, talvez mais com ela, mas no cotidiano seu diálogo no governo era com Vilmar Faria, de quem era amigo pessoal.

> de alguns trabalhos meritórios neste sentido, como o da Comissão Nacional de Classificação e da Comissão Nacional de Cartografia, existe pouca coordenação na produção de estatísticas de diferentes órgãos de governo ou financiados com recursos públicos, levando a superposições, desperdícios e até mesmo a produção de informações contraditórias. No futuro, a maior parte das estatísticas públicas terá como origem não a pesquisa direta, mas o processamento de informações de registros administrativos obtidos por governos e instituições privadas em suas atividades quotidianas, e as funções de coordenação tenderão a ser muito mais importantes do que as de execução de pesquisas enquanto tais (SCHWARTZMAN, 1999, p. 2).

Assim, terminara a terceira grande gestão do IBGE, par a par com Teixeira de Freitas e Isaac Kerstenetzky, os três únicos que deram origem a modelos diferentes à Casa, e lhe traçaram rotas de longo curso. Com Simon Schwartzman, o modelo trazido por Isaac Kerstenetzky seria ajustado ao imperativo da economia global, ficando claro que o planejamento como *partner* do sistema estatístico (se é que algum dia existira), já não existia mais. Ademais, em seus discursos finais, ao tratar da questão da coordenação seja das produções estatísticas nas unidades federadas, seja por órgãos temáticos, valendo-se – novamente – dos registros administrativos, vê-se um óbvio retorno aos espaços locais, como houve no modelo fundador. O que não significa um abandono da produção que foi marca do segundo modelo.[19]

Já ao chegar, Sérgio Besserman recebeu um Planejamento Estratégico feito na gestão Simon Schwartzman a ser implementado; fora feito por injunção do Governo Federal, no contexto da Reforma do Estado, e foi quando o IBGE viu definida sua Missão Institucional devidamente oficializada: "Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania" – que, no fundo está bem de acordo com a que foi definida ao tempo da gestão Charles Mueller, e, ***mutatis mutandis***, está de acordo com os vários motes usados por Teixeira de Freitas ao longo de sua gestão à frente do Instituto. Natural tudo isso, o IBGE evoluía, mas mantinha suas tradições; sempre soubera o que devia fazer em prol do Brasil. Contudo, algumas realizações foram marcantes nessa gestão.

O presidente do IBGE Sergio Besserman, ao lado do jornalista Luiz Mario Gazzaneo, na instalação do Conselho Técnico, em junho de 2011.

Uma, de extrema importância, foi a intensificação da comunicação, na figura do jornalista Luiz Gazzaneo (sem esquecer a criadora da unidade, Shirley Soares), e sua sucessora, Silvia Maia Fonseca; seu papel foi essencial, pelo prestígio que gozava no meio jornalístico; com ele, o IBGE ganhou grande espaço nas mídias.[20] Outra medida foi a adoção do calendário de divulgação das pesquisas contínuas, no que Martha Mayer tem um papel fundamental, ciosa das

[19] Para uma visão em detalhe dessa gestão, ver SENRA, Nelson. Simon Schwartzman e Sérgio Besserman: dois nomes, uma única gestão (1994-2002, 1ª parte). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002).** Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 441-465.

[20] Para uma análise desse acesso às mídias, ver FONSECA, Silvia Maia. Mídia – uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade. In: SENRA, Nelson. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 521-560.

chamadas "*best practices*",[21] e integrando as medidas do "Special Data Dissemination Standard", emanadas do Fundo Monetário Internacional. Outro avanço marcante foi a discussão sobre sigilo em grupo interno coordenado por Zélia Magalhães Bianchini, do qual saiu o excelente relatório "Grupo de sigilo: atividades realizadas, desafios e perspectivas para o futuro" (1999). E não se esqueça a dinâmica crescente que David Wu Tai deu ao Centro de Documentação e Disseminação de Informações – pela qual os usuários puderam mais e mais se auto atender, tendo acesso completo à Base de Dados, dessa forma, sem precisar ter a intermediação de analistas de sistema do IBGE para gerar tabulações, como se dava no passado, além do quê, menos se divulgou informações em papel, que estavam presas a um plano tabular de divulgação, como já foi dito antes. Houve ainda, como fato marcante, o lançamento dos Indicadores Ambientais (pela primeira vez lançados no país). E também realizou o Censo de 2000, com grande sucesso.[22]

Tempos que vieram, e foram

Seguiram duas gestões com dois ibgeanos: Eduardo Pereira Nunes e Wasmália Bivar, sendo que esta foi a primeira mulher a assumir a Presidência do IBGE, exatos cem anos depois que a Diretoria-Geral de Estatística, antecessora do IBGE à frente da atividade estatística brasileira, tornou-se a primeira repartição pública brasileira a admitir mulheres em seu quadro. Curiosa coincidência.

Eduardo Nunes – com intenso suporte do Ministro Paulo Bernardo –, um *expert* em contas nacionais, em sua longa gestão de oito anos, com início em 2003, realizou em meados da década uma Contagem da População (a primeira foi realizada na gestão Simon Schwartzman), o Censo de 2010 (Demográfico) e ainda um Censo Agropecuário, afora várias outras pesquisas. Com muita habilidade manteve-se presente diante da mídia, e soube como poucos superar momentos difíceis. De modo expressivo, ampliou a presença do IBGE em eventos no exterior, e abriu o IBGE a diversos eventos nacionais e internacionais. Promoveu o II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, ao ensejo dos 70 anos do IBGE (2006), ocasião em que se rendeu expressiva homenagem a Isaac Kerstenetzky. Em 13 de junho de 2003, pelo Decreto n. 4.740, o IBGE teve seu novo Estatuto aprovado, bem assim seu novo Regimento Interno o foi pela Portaria MP n. 215, de 12.08.2004 (seguindo válidos o Decreto-Lei n. 161, de 13.02.1967, e a Lei n. 5.878, de 11.05.1973).

Ainda em sua gestão, a coleção em quatro volumes *História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)*, de Nelson de Castro Senra, foi editada, e se prestou homenagem de memória a diversos ibgeanos notáveis, sempre contanto com sua presença entusiástica, a menos que estivesse ausente do Brasil. Essa valorização de registrar o passado institucional, e da atividade estatística brasileira se deve a David Wu Tai, na direção do Centro de Documentação e Disseminação de Informações.

Em sua gestão, Wasmália Bivar enfrentou redução de recursos, mas a instituição seguiu avançando. Formalizou-se (pela pena de Silvia Maia Fonseca) uma Política de Comunicação, e se colocou o IBGE nas redes sociais. Em 2015, o IBGE sediou uma reunião do International Statistical Institute - ISI, sessenta anos após sediar uma reunião semelhante, na qual a estrela brilhante foi Teixeira de Freitas. Sediou também um Congresso Internacional de Cartografia. Em 2016, o IBGE assumiu, em nome do Brasil, a Presidência da Comissão de Estatística, da Organização das Nações Unidas - ONU, cuja missão central é promover melhorias nas estatísticas nacionais, sobremodo aprimorando suas comparabilidades, bem assim, auxiliar o Conselho Econômico e Social da ONU; nunca antes o IBGE ocupou esta posição. De pronto, o IBGE assinou uma "Carta de Intenções" em prol da criação

[21] Vale recordar que a primeira vez que essa expressão foi anunciada em um documento institucional foi por Bulhões Carvalho, ainda na Primeira República, nos anos 1920.

[22] Para uma análise dessa gestão, ver SENRA, Nelson. Simon Schwartzman e Sérgio Besserman: dois nomes, uma única gestão (1994-2002, 2ª parte). In: ____. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002).** Vol. 4: Estatísticas Formalizadas: c1972-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2009, p. 505-520.

de "Centros de Referência" na África do Sul, em Cabo Verde e no Senegal, com vista à coleta eletrônica censitária, com o apoio da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores. E o IBGE se preparou para realizar o III Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, bem como um novo Censo Agro, e comemorar seus 80 anos.

Ainda na gestão de Wasmália Bivar foram divulgados os primeiros resultados da PNAD Contínua (que teve início em 2011), um dos subsistemas do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares - SIPD, tendo também como subsistema a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF Contínua (completa, quinquenal; e simplificada, anual); são previstas mais informações, em prazos cada vez mais curtos. Essa divulgação de resultados tendo uma ibgeana no comando do IBGE suscita uma lembrança sócio-histórica: quem trouxe a ideia da pesquisa ao Brasil foi um ibgeano, Tulo Hostílio Montenegro, à época trabalhando no IASI/OEA, e seus primeiros resultados saíram quando o IBGE estava sob o comando do primeiro ibgeano, Sebastião Aguiar Ayres, a ocupar sua Presidência, e agora, quando é mudada, uma ibgeana está no comando da instituição. A mudança da PNAD em PNAD Contínua absorveu a antiga Pesquisa Mensal de Emprego, e significou um grande avanço nas pesquisas sociais no IBGE. Foi um marco nessa gestão.[23] O IBGE, à época, ganhou grande espaço nas mídias, o que lhe deu forte dinâmica de modernidade.

Em julho de 2016, foi substituída pelo também economista Paulo Rabello de Castro. De pronto, agiu em duas frentes: primeira, e por certo a mais importante, se empenhou junto às autoridades executivas e legislativas pela realização do Censo Agropecuário (em 2017), obtendo novamente os recursos necessários, e que antes haviam sido suspensos[24] (ele foi levado a campo sob o comando experiente de Antônio Carlos Simões Florido); segundo, não menos importante, se aplicou pela realização do esperado pelas comunidades estatística e geocientífica brasileiras, do III Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais - INFOPLAN, em final de 2016,[25] com a presença de especialistas internacionais e nacionais, que contribuíram para a grandeza do evento.

Pouco a pouco, novidades ocorreriam em diversas áreas, e o Presidente anunciaria sua intenção de promover uma revisão do marco legal das atividades estatística e geográfica brasileira (o que é essencial, sem sombra de dúvida). Entrementes, até que isso fosse possível, pelo evidente trabalho que tomaria (tomará), esboçou uma reforma do Estatuto do Instituto, com ênfase na criação de um Conselho Superior de Gestão, supra direção do Instituto, o que seria impar na história da instituição. Na mesma reforma várias unidades de inteligência foram propostas, e se formalizadas seriam inovadoras. Mas nada avançou, com sua saída abrupta.

Marcante, sobremodo, foram as mudanças nas atividades de comunicação, sendo criada uma "Agência IBGE de Notícias", ao mesmo tempo em que articulou a formação de uma Frente Parlamentar Mista de Geografia, Estatística e Meio Agroambiental - GEMA, na Câmara dos Deputados, em Brasília, em 5 de abril de 2017, tendo por pauta inicial o Censo Agro e o Fundo de Participação dos Municípios. Estiveram presentes além de parlamentares e técnicos do IBGE, representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

---

[23] Para conhecer como os titulares da Presidência desde Edmar Bacha até Wasmália Bivar de certa forma viram suas próprias gestões, ver SENRA, Nelson de Castro; FONSECA, Silvia Maia; MILLIONS, Teresa Cristina. **O desafio de retratar o país:** entrevistas com os Presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

[24] A definição da versão final do questionário (eletrônico) desse Censo é polêmica no IBGE. Paulo Rabello, que já encontrara uma versão pronta, para ajustá-lo aos recursos, o reduziria com um pequeno grupo, sem abrir uma discussão, o que não era de hábito. Entretanto, pelo sim, pelo não, há que se considerar que ele é um *expert* em Economia Agrícola.

[25] A rigor, com este nome, pelo acréscimo de "Ambientais", este seria o I Encontro, mas por "licença", coisa típica de Paulo Rabello, foi o III Encontro.

Na entrega do prêmio Faz Diferença, do jornal O Globo, a presença da diretoria do IBGE. Da esquerda para direita: o diretor de Informática José Sant'Anna Bevilaqua, o presidente do IBGE Paulo Rabello de Castro, a coordenadora operacional dos Censos Maria Vilma Salles Garcia, a presidente da Comissão de Estatísticas das Nações Unidas Wasmália Bivar, a coordenadora da Escola Nacional de Ciências Estatísticas Maysa Magalhães, o diretor-executivo Fernando Abrantes, o coordenador do Centro de Documentação e Disseminação de Informações David Wu Tai, o diretor de Pesquisas em exercício Cláudio Crespo e o diretor de Geociências Wadih Scandar.

Ao final de 2016, por feliz coincidência com seus 80 anos, o IBGE ficou entre os três finalistas do Prêmio Faz Diferença, concedido pelo jornal ***O Globo*** e pelas Organizações Globo, na categoria Economia. Havida a escolha popular, o IBGE saiu vencedor, tendo recebido o merecido troféu. Na ocasião o Presidente enviou mensagem aos técnicos da Casa, valorizando a participação de todos, e invocando o nome do Fundador, Mário Augusto Teixeira de Freitas, e o reiterou ao receber o prêmio das mãos de Flávia Barbosa, editora de Economia, e da editora-executiva, Maria Fernanda Delmas. Eis um trecho de sua mensagem aos ibgeanos:

> Coube ao destino me conceder a enorme honra de recepcionar, em nome de toda comunidade IBGE, o importante reconhecimento por 80 anos de labuta, contido no Prêmio Faz Diferença concedido anualmente pelo jornal O Globo e pelas Organizações Globo. É a mais destacada distinção oferecida no âmbito nacional. É uma conquista de TODOS os ibgeanos e ibgeanas, os do presente e do seu glorioso e, às vezes penoso, passado de grandes realizações nas áreas da geografia, da estatística e do meio ambiente.[26]

[26] Para conhecer o texto completo, ver SENRA, Nelson de Castro. **Tradição & renovação:** uma síntese da história do IBGE. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 164.

Não tardaria e Paulo Rabello deixaria a Presidência do IBGE em favor do BNDES. Seria substituído por Roberto Olinto (do quadro) que pouco teria a realizar, pelas dificuldades reinantes. Infelizmente, não teria ocasião de dar sequência às proposições inovadoras antes propostas, sobremodo de renovação da legislação.

Tempos que estão. O Censo de 2020/2022

Em final de fevereiro de 2019, assumiria a Presidência Susana Cordeiro Guerra, tendo claro, já em sua posse, que fazer o Censo de 2020 seria o *leitmotiv* de sua gestão, por mais que também atentasse para outras atividades da instituição. Não tinha dúvida que fazer um Censo era "uma tarefa hercúlea", e que o tempo era curto, garantindo que os desafios seriam enfrentados, sempre "em respeito às boas práticas de qualidade e responsabilidade que são tradição do IBGE". Não tardou para estar diante de um auditório em "alvoroço", no 29 de maio, na festa de aniversário do IBGE, em que teve dificuldade de discursar, tendo-o feito com garra, sendo justo dizer. Elogiou o Instituto por sua tradição, em que salta aos olhos sua contínua inovação e o não temer os desafios que lhe surgem a todo instante. E voltou a marcar o imperativo da realização censitária, que bem sabia seria difícil, mas que tinha certeza teria o suporte de todos os ibgeanos. E deixou o elogio de ver no IBGE um órgão que em toda sua existência sempre olhou para fora, sabendo estar a serviço da Sociedade. E com o Censo em mente, seguiu lutando em várias frentes, tendo que ajustar o tamanho do questionário (sempre grande) à enorme redução do orçamento (ao que consta, ela lutou para que a perda fosse a menor possível); e é claro que houve insatisfações, e incompreensões (como sempre, em vários setores), pois os ânimos andam exaltados. Agradando ou não, o Censo estava pronto para ir a campo, quando o mundo se viu em meio à pandemia de COVID-19, causada pelo novo Coronavírus (Sars-CoV-2), e tudo parou: o Censo de 2020 seria feito em 2021, como ela anunciou em mensagem aos ibgeanos, em 1º de março:

Caros Ibgeanos e Ibgeanas,

Há pouco menos de duas semanas nossas vidas mudaram como nunca poderíamos antes ter imaginado. Com a ameaça da epidemia do COVID-19, tivemos rapidamente que tomar decisões que transformaram nossa estrutura organizacional. Adiamos o Censo Demográfico 2020 e suspendemos todas as pesquisas presenciais da Casa. Logo depois, migramos todos para o trabalho remoto, com a manutenção do mínimo de servidores para a garantia dos serviços essenciais e estratégicos do IBGE.

São nesses momentos duros em que me amparo na força e no significado de nossa instituição. Instituição da qual faço parte há pouco mais de um ano, mas pela qual posso expressar minha mais sincera admiração, por sua singular história de desafios e conquistas. É por isso que hoje, no dia em que o nosso fundador Teixeira de Freitas faria 130 anos, venho escrever a todos vocês, desejando que busquemos força uns nos outros, mas, que acima de tudo, busquemos forças na tradição de excelência do IBGE e de sua história.

As próximas semanas e meses vão demandar muito de nós como indivíduos e como instituição. Nós temos uma missão a cumprir durante esse período. O Brasil nesse momento precisa do IBGE mais do que nunca. O IBGE, como centro de excelência no país e no mundo, continuará com a chama acesa, pensando em novas formas de operacionalizar o trabalho, de cumprir rotinas e de entregar produtos com a qualidade que é nossa marca.

Com a nossa união, conseguiremos cumprir esse objetivo e servir a este país que tanto precisa de nós nesse momento. Que saibamos jogar uns com as forças dos outros, de forma inteligente e eficiente. Que tenhamos a empatia e paciência para nos compreendermos melhor e nos ajudarmos em momentos difíceis. Que acreditemos que não há um único lugar de onde virão todas as soluções, mas que elas poderão surgir da iniciativa de qualquer ibgeano da nossa vasta rede de servidores. Que ajudemos uns aos outros a colocar de pé uma transformação que será tão melhor quanto forem nossos esforços, apesar de todas as adversidades.

Nosso país precisa de números. Nosso país precisa do retrato da nossa realidade. Nosso país precisa da dedicação de cada um de nós.

Em memória do saudoso fundador e hoje aniversariante, Teixeira de Freitas, mantenhamos a mística ibgeana acesa como nunca, unindo tradição e inovação, e que ela nos ajude a superar todos os desafios que estão e estarão à nossa frente.

Um abraço e muita saúde para todos nós,

Susana

De pronto, em apoio ao IBGE, a 20 de abril, nove ex-Presidentes – Edmar Bacha, Sérgio Besserman, Eurico Borba, Eduardo Augusto Guimarães, Silvio Minciotti, Charles Mueller, Edson Nunes, Eduardo Nunes e Simon Schwartzman (ver em seu blog) – assinaram um manifesto de apoio ao IBGE, no sentido de reforçar-lhe as condições de melhor produzir as estatísticas essenciais para vencer a COVID-19. Realçavam que, em face da pandemia, os entrevistadores não podiam percorrer as residências coletando as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua, que é a principal fonte de informações do país sobre emprego, educação, renda e condições de vida da população brasileira, e, então, diziam que sem essas informações os governos federal, estaduais e municipais, ficariam às cegas para voltar à normalidade e desenvolver as políticas fiscais, sociais e econômicas que se tornarão necessárias. Diante disso, pediam:

> Para evitar esse apagão estatístico, o IBGE solicitou ao governo uma Medida Provisória que lhe dá acesso aos nomes, endereços e números de telefone que constam das bases de dados das operadoras de telefonia no Brasil. Essas informações são as mesmas que eram antes publicadas nas "páginas amarelas" ou catálogos de telefones, não incluem nenhuma informação adicional, e são a única alternativa que o Instituto dispõe hoje para elaborar uma amostra significativa da população brasileira e conduzir suas pesquisas por telefone. Além das pesquisas regulares, o IBGE fez um convênio com o Ministério da Saúde para uma pesquisa domiciliar especial sobre o COVID-19, que deve ser um instrumento fundamental para a saída da situação de confinamento que deve ocorrer no futuro próximo.
>
> Preocupadas com a proteção das pessoas contra a invasão abusiva de sua privacidade, algumas instituições entraram na Justiça para impedir que o IBGE tenha acesso a essas informações. Esta preocupação não se justifica, porque os dados não incluem informações pessoais, serão usados unicamente para fins estatísticos, não podem ser passados a terceiros para qualquer outro uso, e o IBGE tem uma prática estabelecida de garantir a confidencialidade dos dados individuais que coleta em suas pesquisas, estabelecida por lei.

A Medida Provisória foi baixada, foi mal interpretada pela imprensa (como Simon Schwartzman reagiu em seu blog em 24 de abril, do mesmo ano, sob o título "Os dados do IBGE e a Globonews"), e chegou ao Supremo Tribunal Federal que a considerou inválida, deixando a sociedade brasileira desprotegida de estatísticas. Mas, a duras penas, o IBGE seguiu em frente.

O ano passou e a cada momento ficava mais evidente que os recursos para a realização do Censo em 2021 não seriam liberados, donde em 22 de março de 2021, oito ex-Presidentes – Edmar Bacha, Eduardo Nunes, Eduardo Augusto Guimarães, Edson Nunes, Eurico Borba, Sérgio Besserman, Simon Schwartzman (ver em seu blog) e Silvio Minciotti – novamente se manifestaram agora se dirigindo à Comissão do Orçamento em defesa do Censo, "Pela preservação do Censo Demográfico 2021". Pelos debates em curso deixava claro que as autoridades competentes deixaram a corda frouxa, e deu no que deu:

> Os dados do Censo Demográfico são a base para a transferência dos recursos do Fundo de Participação de Estados e Municípios, para a administração do Bolsa Família e para todas as políticas de educação, saúde e transferência de renda do governo federal, estados e municípios. E é ele, também, que traz confiabilidade para as pesquisas amostrais de emprego, saúde e educação do IBGE e outras entidades públicas e privadas. Nosso último Censo ocorreu em 2010, e, sem ele, o Brasil se junta ao Haiti, Afeganistão, Congo, Líbia e outros Estados falidos ou em guerra que estão há mais de 11 anos sem informação estatística adequada para apoiar suas políticas econômicas e sociais.
>
> O Censo de 2021 deverá ser feito por uma combinação de coletas de dados nos domicílios e de forma virtual e por telefone, fazendo uso das novas tecnologias que o IBGE teve que desenvolver ao longo de 2020 para não interromper suas pesquisas amostrais. A expectativa é que, em agosto, o Brasil já tenha saído ou esteja saindo da epidemia de COVID-19, e o IBGE vem se preparando para realizar o trabalho fazendo uso de protocolos estritos de proteção sanitária de entrevistadores e entrevistados.

Em 23 de abril, logo em seguida, portanto, Simon Schwartzman, volta a carga em matéria para a revista *Época*, "A importância do Censo", que merece integral reprodução (também pode ser vista no blog do autor, com data de 26/04), pois, mais uma vez, diz tudo, com maestria:

> No apagar das luzes, a Comissão Mista de Orçamento decidiu cortar os dois bilhões de reais que estavam destinados ao IBGE para fazer o Censo Demográfico de 2020, que tinha sido adiado por causa da pandemia. Não foi por falta de recursos, como se viu pelo aumento dos gastos militares e do dinheiro que foi destinado a obras públicas do governo federal e às emendas parlamentares, de interesse dos deputados e senadores. Nem o Congresso, nem o Ministério da Economia, nem o governo federal deram nenhuma explicação. Mas, afinal, para que serve o Censo?

A resposta mais simples é que o Censo é a única maneira de saber quem e quantos somos, não só no país como um todo, mas em cada localidade. Além de contar as pessoas, o Censo traz informações sobre características das famílias, migrações, religião, saúde, características étnicas e raciais, deficiências físicas, natalidade, renda, trabalho, condições de moradia e deslocamento das pessoas para estudar ou trabalhar. Entre os censos, a principal fonte de informações sobre educação, pobreza e condições de vida da população é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE (PNAD) que se realiza ao longo do ano, entrevistando cerca de 400 mil pessoas. É uma amostra excelente, mas os resultados dependem das informações sobre a população como um todo (do "universo", como dizem os estatísticos) e a última vez que coletamos esta informação foi em 2010. De lá para cá, muitas pessoas nasceram, morreram, tiveram filhos, se casaram, divorciaram, mudaram de uma cidade para outra, ficaram mais educadas, trocaram de emprego. O IBGE estima, cada ano, como a população cresceu e se multiplicou, mas, à medida que o tempo passa, esta informação vai ficando menos confiável. Além disto, a amostra da PNAD dá informações sobre estados e áreas metropolitanas, mas não sobre cada uma das localidades do país, o que só Censo faz.

É a partir dos dados do Censo que o governo federal distribui os recursos dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (161 bilhões de reais em 2020), e o Supremo Tribunal Eleitoral determina quantos deputados cada estado deve ter. É a partir destes dados que se pode estimar o número de pessoas que dependem do bolsa família em cada localidade, e quanto os estados e municípios precisam investir em saúde, educação, transporte e obras sanitárias. É a partir dos dados do Censo que as se fazem as pesquisas de mercado, de opinião pública e eleitoral, e são eles que permitem que uma empresa decida onde vai abrir uma loja ou instalar uma fábrica, conforme o número de pessoas, suas idades e níveis de renda da população local. Sem o Censo, a confiabilidade destas informações é cada vez menor, e a imagem que temos de nós mesmos se torna cada vez mais embaçada. Finalmente, ter ou não um Censo atualizado afeta diretamente a credibilidade do país, o que influencia a decisão de investidores de trazer ou não seus recursos para cá.

Daria para fazer o Censo em 2021, com a epidemia ainda nos assolando? A expectativa do IBGE era que seria possível, contanto que ela tivesse mais contida em agosto ou setembro, como se espera, utilizando uma combinação de coleta direta e indireta de informações, pela Internet, e protocolos sanitários rigorosos para os entrevistadores. Em 2021, apesar da epidemia, o IBGE foi capaz de manter todas suas entrevistas em dia, usando métodos de coleta à distância, e estava se preparando para usar o que aprendeu no Censo populacional.

Finalmente, vai ser possível realizar o Censo em 2022? Sim, se o governo federal der os recursos a tempo e o Congresso aprovar. Mas 2022 é também um ano eleitoral, o calendário do Censo não pode se misturar com o calendário político, e a situação financeira do país pode estar ainda pior do que está hoje. Sem o Censo, o Brasil passará a integrar o pequeno grupo de países desgovernados ou em guerra como o Afeganistão, Líbano, Líbia, Somália, El Salvador e Sudão, sobre os quais pouco se sabe, além da tragédia permanente em que vivem.

Pois, em face dessa decisão do Congresso e, por que não dizer, também por omissão do Executivo, a Presidente Susana Cordeiro Guerra decidiu deixar o cargo. Com muita sutileza, provavelmente para dissociar sua decisão a essa ocorrência, diz que anunciaria sua decisão em 9 de março, e que deixaria o cargo oficialmente em 9 de abril, uma sexta-feira (o marco da semana é dela), e afirma que o fazia por razões familiares. Faz um balanço de sua gestão, e só se refere ao Censo e à pandemia, e em nada à questão orçamentária, e nem chega mesmo a dizer de sua não-realização. No mais, detalha suas realizações (que estarão arroladas em quadro). Por fim, afirma que o "IBGE é uma verdadeira joia no serviço público brasileiro, uma instituição da qual todos devemos nos orgulhar, como cidadãos brasileiros, a cada dia de nossas vidas".[27]

Ao dizer que o IBGE é uma "joia no serviço público brasileiro", Susana Cordeiro Guerra, nos permite recordar uma passagem do discurso de Teixeira de Freitas quando da posse do Embaixador Macedo Soares, em 29 de maio de 1936. Na ocasião ele se referiu a um crítico que ironizou a proposta do novo Instituto dizendo que ela parecia uma "obra de relojoaria", ao que ele, augurando que os fados amigos, bem ajustando as minuciosas peças dessa engrenagem, declara: "Essa 'obra de relojoaria', ele [o Instituto] há de ser, sem a qual o Brasil não terá consciência do que é, do que vale, do que deve fazer, para caminhar de olhos abertos, corações ao alto e espírito alerta, ao encontro dos seus definitivos destinos". E passados 86 anos, de fato o IBGE vem cumprindo seu destino com galhardia, com a maior competência, sempre atento à sua tradição, mas em contínua inovação. Susana Cordeiro Guerra foi substituída pelo Demógrafo Eduardo L. G. Rios Neto, até então Diretor de Pesquisa.

---

[27] De fato, todo verdadeiro brasileiro deve se orgulhar do IBGE, uma instituição idealizada por Teixeira de Freitas, um dos mais notáveis pensadores brasileiros, e inovada na sequência de sua tradição por Isaac Kerstenetzky e Simon Schwartzman, dois outros grandes pensadores brasileiros. Uma instituição que jamais esteve na "idade da pedra lascada", e que nunca estará, tanto mais seja respeitada internamente pelo que é, pelo tanto que já deu, e ainda dá ao país, sendo respeitada e elogiada no mundo todo, ao longo de toda sua história.

Pandemia e Censos adiados: modernização em meio à crise

Rogério Cunha de Andrade*

A gestão de Susana Cordeiro Guerra (2019-2021) à frente do IBGE teve como linha mestra um programa de modernização técnico-institucional ancorado em três grandes pilares estratégicos: i) inovação e investimento em tecnologia, ii) ampliação e aperfeiçoamento do uso de registros administrativos, e iii) fortalecimento das pesquisas amostrais.

Da forma como foram concebidas, essas três linhas de ação deveriam confluir em benefício do mais grandioso e complexo desafio a ser endereçado por aquela gestão, o Censo Demográfico, cuja execução estava inicialmente prevista para o ano de 2020.

Contudo, o contexto idiossincrático de crise sanitária mundial e de crise econômica e política no plano nacional, que culminou com o adiamento da operação censitária em mais de uma ocasião, motivou o IBGE a adotar uma série de medidas e ajustes que não apenas foram cruciais para impulsionar as ações de modernização já em curso como também contribuíram para o desenho de soluções alternativas inovadoras que se fizeram necessárias no enfrentamento dos desafios impostos pela pandemia.

No bojo do próprio projeto do Censo Demográfico, havia um sentido claro de modernização. Com a pandemia à porta e uma miríade de incertezas quanto à viabilidade da coleta de dados em sua modalidade convencional, eminentemente presencial, o planejamento censitário passou a considerar um "modelo misto de coleta", composto por entrevistas presenciais, entrevistas por telefone e questionários coletados pela internet.

A coleta através da internet foi um dos caminhos defendidos pela gestão desde o princípio. Restava claro que, em pleno ano de 2020, com uma sociedade crescentemente digitalizada, fazia-se obrigatório investir recursos adicionais nessa modalidade de coleta, promissora sob diversos pontos de vista, especialmente quanto à economicidade e ao alcance de determinados perfis de respondentes. O objetivo era suplantar o baixo desempenho verificado no Censo de 2010, quando apenas aproximadamente 43 mil domicílios (dentre 58 milhões recenseados) forneceram informações através da rede.

Ainda na seara do Censo, outras ações tais como o projeto *Gradepop* (realizado em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA e destinado à aplicação de técnicas de modelagem para a estimativa da densidade populacional), revelaram-se como iniciativas de vanguarda úteis ao acompanhamento da operação censitária, especialmente no que tange à sua cobertura.

Ultrapassando as fronteiras do Censo, outras importantes ações de modernização podem ser contextualizadas à luz da irrupção pandêmica no Brasil, momento no qual o IBGE foi compelido a reunir esforços para administrar dois grandes desafios paralelos. O primeiro desafio, mais premente, consistia em manter a produção estatística e geocientífica em bases regulares. O segundo, de caráter meritório, consistia em conceber produtos e indicadores que retratassem os impactos da pandemia sobre a população e sobre a economia do país. Tudo isso haveria de ser feito com a integralidade do corpo funcional do IBGE atuando em teletrabalho, uma condição até então sem precedentes na história do instituto.

Ainda que não tenha ocorrido sem sacrifícios, a manutenção do quadro regular de pesquisas foi exitosa, constatando-se que nenhuma pesquisa foi descontinuada e que nenhum índice deixou de ser divulgado no primeiro ano de pandemia. O contexto de distanciamento social obrigou o IBGE a adotar alternativas inovadoras na coleta de dados, sem as quais haveria um grande risco de interrupção, ainda que parcial, da produção estatística.

* Cientista Social e Assessor da Presidência do IBGE

A mais importante dessas mudanças envolveu a migração da coleta por entrevistas presenciais para o modelo de coleta telefônica, que até aquele momento nunca havia sido experimentado nas pesquisas domiciliares. Outra inovação importante nesse período emergencial foi a intensificação da coleta de preços através de ferramentas de *webscraping*, por meio da extração de dados de produtos comercializados em sites na internet. Esta iniciativa contou com assistência técnica viabilizada por parceiros institucionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Banco Mundial.

Já o segundo desafio, relativo a produzir retratos sobre a pandemia, foi consumado pela implantação das chamadas pesquisas de pulso, PNAD Covid e Pulso Empresa, que resultaram de um célere processo de planejamento técnico e foram concebidas com o propósito de fornecer informações tempestivas sobre a população e sobre as empresas brasileiras no contexto pandêmico.

Significativo investimento fora realizado, igualmente, na agenda do uso de registros administrativos na produção de pesquisas e na infraestrutura estatística de forma mais geral. Com destaque, valendo-se da *expertise* metodológica trazida por parceiros externos como os já citados bancos de desenvolvimento e tendo em mãos bases cadastrais providas por distintos órgãos da Administração Pública Federal, o IBGE iniciou um amplo exercício de pareamento de bases de dados, tendo como foco imediato a atualização de seu Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos - CENEF. Para além do cadastro, a metodologia de pareamento admite um sem-número de aplicações e possibilidades que poderão ser exploradas futuramente pelas distintas áreas técnicas do instituto.

A agenda de modernização teve ainda outro marco digno de nota. Em parceria firmada com a Divisão de Estatística das Nações Unidas - UNSD em 2020, o IBGE foi escolhido para sediar o Hub Regional para Big Data e ciência de dados nas Américas Central e do Sul, uma iniciativa com promissores benefícios ao aperfeiçoamento técnico e ao fortalecimento da inserção internacional do IBGE.

Embora nem todas as ações iniciadas nesse triênio tenham rendido frutos imediatos, aparentes ou tangíveis, com a ressalva de terem sido realizadas em um curto período de tempo em meio a um cenário de extrema adversidade, pode-se dizer que fora traçada uma consistente trilha de modernização institucional, um caminho pelo qual o IBGE poderá reafirmar sua relevância enquanto órgão produtor de informações oficiais e fazer jus a sua já conhecida tradição de renovação.

Por fim, em 4 de maio de 2021, solicitado a se manifestar pelo Governo do Maranhão, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o governo federal tem obrigação de realizar o Censo Demográfico em 2022. De início, em decisão liminar, o Ministro Marco Aurélio Mello deu voto favorável e enviou a questão a plenário. Então, o plenário (todos, menos um) seguiu o parecer do Ministro Relator, Gilmar Mendes, dizendo, entre outros pontos: "a negligência estatal" ao não realizar o Censo até agora "põe em xeque a preservação de relevantes postulados constitucionais", e completa, "a ausência dessas informações implicará grandes obstáculos para a promoção dos direitos que compõem a espinha dorsal do Estado Social brasileiro, frustrando, outrossim, os objetivos constitucionais de desenvolvimento socioeconômico e de redução das desigualdades sociais". Desta forma, havendo os recursos, em 2022 é esperado que o IBGE possa fazer o 13º Censo Demográfico (populacional), 150 anos após ter feito seu primeiro Censo, em 1872 (posteriormente, conseguido o suplemento financeiro, redefiniu a data de referência que fora definida para junho ajustando-a para agosto, como em 1872).[28] ●

[28] Em setembro de 2021, o IBGE deu início ao primeiro teste de campo do Censo. No entanto, recebeu a triste notícia de ter havido um corte de 300 milhões de reais no orçamento para 2022, votado pelo Congresso, inviabilizando, desse modo, a realização do Censo. A direção do IBGE tentou reverter a situação e, em início de outubro, o Instituto informou ao STF que lhe era imperativo receber o complemento de cerca de 300 milhões para a realização do Censo de 2022. (Posteriormente, conseguido o suplemento financeiro, redefiniu a data de referência que fora definida para junho ajustando-a para agosto, como em 1872).

O "G" em 2021 avança

O IBGE publicou em julho de 2021 a Base de Faces de Logradouros 2020, que abrange as áreas urbanas, de extensão urbana e de aglomerados rurais de todos os municípios do país. A nova versão mostra aumento de 29,1% nas linhas que compõem a base em relação a 2010. Utilizados pelo Instituto para orientar suas pesquisas domiciliares, os arquivos vetoriais em formato SHP (*shapefile*) são disponibilizados anualmente para *download* e podem ser usados pelas prefeituras, empresas de logística e na confecção de rotas de mapas pela internet, além de negócios que demandem componentes geoespaciais. Compatível com escalas de 1:5.000 a 1:25.000, o produto traz a associação aos setores censitários da Malha de Setores Censitários, e também em relação a divisão político-administrativa do produto Malha Municipal do Brasil.

Ainda em julho, o IBGE divulgou dois produtos que atualizam a lista dos municípios na faixa de fronteira do Brasil com os países da América do Sul e dos municípios defrontantes com o mar, devido a mudanças na representação de limites. Ao todo, os arquivos digitais incluem 588 municípios de fronteiras terrestres e 279 com acesso ao Oceano Atlântico. Além dos municípios, a Lagoa dos Patos (RS) e a Lagoa Mirim (RS) estão na faixa de fronteira, sendo que a primeira também é defrontante com o mar. A largura da faixa de fronteira brasileira com os países vizinhos é de 150 km e atinge uma área total de 1,4 milhão de km^2, o equivalente a 16,7% do território nacional. Em comprimento, a fronteira terrestre se estende por 16,9 mil km, ligando o Brasil a dez vizinhos: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. Dos 588 municípios na listagem, em 435 deles o território está totalmente dentro da faixa, um acréscimo de quatro na comparação com 2020: Clevelândia (PR), Diamante do Sul (PR), Nova Olímpia (PR) e Itá (SC). Os demais 153 estão parcialmente na faixa de fronteira, sendo que 73 possuem concentrações urbanas (sedes municipais) nessa região.

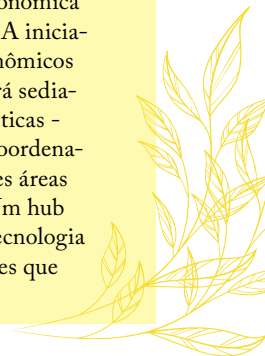
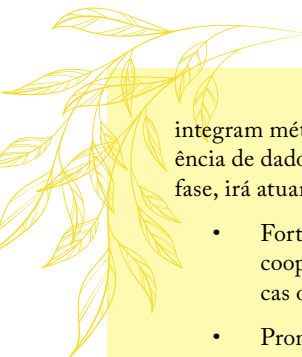
Em agosto de 2021, uma nova versão do Mapa Índice Digital, com informações sobre os produtos da Coordenação de Cartografia da Diretoria de Geociências. O Mapa Índice serve como referência para identificar e explorar os diferentes produtos cartográficos, facilitando o acesso para *download* e respectivos metadados, conforme interesse do usuário. Esta quinta edição atualiza a versão anterior, publicada em 2011, e inclui novos produtos para uso por diversos perfis de usuários, como as bases cartográficas contínuas do Brasil e estaduais, ortomosaicos de imagens de satélite, cartas imagem, modelos digitais de elevação, entre outros. A versão 2021 do Mapa Índice Digital no formato GeoPackage para uso em Sistemas de Informação Geográfica - SIGs.

No mesmo mês, foi lançado um novo aplicativo para conversão de altitudes, o hgeoHNOR2020. Além do refinamento da qualidade dos resultados, a ferramenta – acessível somente no Portal do IBGE – também oferece aos usuários uma significativa melhoria do desempenho do serviço de cálculo online. Nem todo mundo se dá conta, mas existem dois conceitos de altitude – e para cada um deles, há um cálculo diferente. O mais comum leva em consideração o nível do mar e a força da gravidade, e resulta na altitude física (também chamada de altitude científica ou, no passado, altitude ortométrica). É ela que encontramos registrada na maioria dos mapas e nos livros escolares. Mas existe ainda a altitude geométrica, adotada pelos sistemas de satélites, como o GPS. Quem utiliza um aplicativo de celular para descobrir o melhor caminho até seu destino obtém, a partir do GPS, as coordenadas geodésicas conhecidas como latitude e longitude. Mas há uma terceira informação de posição que também pode ser calculada com os dados recebidos dos satélites: a altitude. No entanto, os aplicativos de navegação

dos celulares geralmente não fornecem essa informação, porque as altitudes obtidas pelo GPS não são medidas em relação ao nível do mar.

O IBGE lançou em final de agosto a Coleção de Mapas Municipais 2020 atualizados para toda a extensão do território nacional. Os mapas municipais foram produzidos a partir da Malha Municipal Digital do IBGE e agregam todas as informações das bases territoriais, referência das principais estruturas territoriais e organização político-administrativa vigente no país. No intuito de colaborar com as operações censitárias, o produto divulgado hoje contempla os territórios dos 5.568 municípios brasileiros, além do Distrito Federal e do distrito estadual de Fernando de Noronha. Mais de 75% dos mapas foram retratados em escalas gráficas maiores ou iguais a 1:10.000 (onde cada centímetro equivale a 100 metros). A coleção reúne os seguintes níveis de informação: divisão político-administrativa (municipal e intramunicipal) de 2020; delimitação de Áreas Especiais (terras indígenas e territórios quilombolas oficialmente delimitados e Unidades de Conservação); abrangência das áreas urbanas das cidades, vilas e núcleos urbanos; principais localidades e pontos de referência; informações sobre o sistema viário e hidrografia. Os mapas foram gerados em linguagem python, combinando geosserviços, extração de dados vetoriais de bancos do IBGE e os melhores insumos existentes, tendo sido consideradas todas as informações registradas nos Censos anteriores, bases cartográficas diversas, pesquisas amostrais, geosserviços gratuitos e os resultados dos trabalhos de campo de atualização realizados pelas agências do IBGE.

Em final de novembro, o IBGE publicou o *Atlas de saneamento: abastecimento de água e esgoto sanitário*, com a "leitura territorial" dos dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB de 2017 e de outras fontes, mostrando que o saneamento básico melhorou em todas as regiões do país, mas as diferenças regionais ainda são grandes. Apesar dos avanços, o Atlas revela que as Doenças Relacionadas com Saneamento Ambiental Inadequado - DRSAI ainda foram responsáveis por cerca de 0,9% de todos os óbitos ocorridos no Brasil, entre 2008 e 2019. No período, as DRSAI tiveram peso de 21,7% entre as mortes ocorridas apenas por doenças infecciosas e parasitárias no Brasil, com piora nas regiões Centro-Oeste (42,9%) e Nordeste (27,1%). "Esgoto a céu aberto colabora na proliferação dessas doenças, daí a correlação direta entre as enfermidades e o saneamento precário", afirma Daiane Ciriáco, geógrafa do IBGE. Outro dado relevante do Atlas, relativo à distribuição dos serviços de saneamento de água e esgoto nos municípios, é a diferença entre a quase universalização do serviço de abastecimento de água por rede geral em contraste com o déficit ainda persistente na coleta de esgoto. Enquanto 99,6% dos municípios tinham abastecimento de água por rede geral, apenas 60,3% faziam coleta de esgoto em 2017. No que toca aos estados, apenas São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal apresentam taxas superiores a 85% de domicílios atendidos pelo serviço de coleta de esgoto (93,2%, 87,5% e 86,6%, respectivamente, segundo a PNAD Contínua 2017). Nos dez estados da região Norte e sete da região Nordeste (à exceção de Pernambuco e Bahia), as taxas de domicílios atendidos com rede de coleta de esgoto variaram de 9,9% (Rondônia e Piauí) a 54,0% (Sergipe).

Ainda em novembro, com o objetivo de contribuir para o avanço no uso de big data e ciência de dados, melhorando a produção de estatísticas oficiais, é lançado o Hub Regional de Big Data no Brasil, durante a XI Conferência de Estatística das Américas, evento virtual da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL. A iniciativa é do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, e o Hub Regional ficará sediado na Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE, braço acadêmico do IBGE, que coordenará os esforços e contribuições das diferentes áreas do Instituto no apoio às suas atividades. Um hub de big data é um polo de conhecimento, tecnologia e inovação colaborativo e voltado para ações que

integram métodos inovadores de tecnologia e ciência de dados no uso de big data. Numa primeira fase, irá atuar em quatro linhas de ação:

- Fortalecimento de laços e promoção da cooperação entre produtores de estatísticas oficiais na América Latina e Caribe;
- Promoção da formação e fomento do interesse de jovens estatísticos da região no uso de big data em estatísticas oficiais;
- Desenvolvimento de pesquisa sobre o uso de big data em estatísticas oficiais e temas relacionados;
- Organização de seminários e conferências sobre o uso de big data em estatísticas e geociências.

"Estar sediado no IBGE, um dos poucos Institutos na América Latina e Caribe que já está produzindo estatísticas oficiais com base em big data, pode facilitar a cooperação e a consolidação da prática na região", afirmou Andrea Diniz, Coordenadora do projeto, acrescentando que o hub é um marco na produção de estatísticas oficiais na América Latina e Caribe, pois vai alavancar o uso dessa fonte alternativa na região, podendo "ampliar ou mesmo garantir a produção de estatísticas oficiais sob cenários restritivos, como o que ainda vivemos, com a pandemia de COVID-19". Já a Coordenadora-Geral da ENCE, Maysa de Magalhães, disse que o Big Data é uma realidade e que ciência de dados é uma das áreas mais importantes neste contexto: "O Hub Regional no Brasil irá incrementar a integração dos setores do IBGE e dos parceiros institucionais da América Latina e do Caribe por compartilhamento de conhecimento e inovação". Além do Brasil, outros três países também integram o projeto com Hubs Regionais: China, Ruanda e Emirados Árabes Unidos.

Já em início de dezembro, reunindo especialistas e pesquisadores na área de cartografia participativa e *Volunteered Geographic Information* - VGI de todo o continente, o IBGE realizou um seminário *on-line* "Iniciativas de Geoinformação Colaborativa na América Latina – Experiência na Produção de Dados Espaciais". O evento foi organizado pelo **Hub Regional da ONU para Big Data no Brasil**, que fica sediado na ENCE, e contou com tradução simultânea para português, inglês e espanhol. A ideia do webinar foi estimular o compartilhamento de conhecimento, facilitando o intercâmbio de informações, e contribuir para a formação de uma comunidade de especialistas e pesquisadores entre os países da região e para a discussão do uso de novas fontes de dados e tecnologias. "Será uma oportunidade para que os especialistas envolvidos em iniciativas e projetos de VGI possam se reunir, compartilhar experiências e conhecimentos e formar uma comunidade que promova inovação na produção de dados geográficos e estatísticos oficiais", disse o Coordenador de Geomática do IBGE, Rafael March, acrescentando que o VGI permite receber as contribuições de muitas pessoas, dar respostas rápidas a necessidades locais e ser mais extensivo, no tempo e espaço, do que as abordagens tradicionais: "Contudo, existem barreiras para a ampla adoção de VGI no que se refere à produção de dados oficiais pelos órgãos nacionais de mapeamento, tais como preocupações com a qualidade dos dados, representação incompleta e outras". O evento foi ainda consequência do lançamento do próprio Hub Regional da ONU para Big Data, no final de novembro. "Avanços recentes em ferramentas de comunicação digital aliados a técnicas e métodos de Big Data levaram a progressos sem precedentes para VGI", afirmou a engenheira cartógrafa do IBGE, Renata Curi, coorganizadora do evento.

Também em dezembro, o IBGE apresentou a quinta edição da *Base Cartográfica Vetorial Contínua do Brasil (BC250)*, na escala 1:250.000, disponível em formatos livres (*shapefile*, *geopackage* e *dump* do *PostGis*) para utilização em Sistemas de Informação Geográfica - SIGs. Lançada em 2013, a base é atualizada a cada dois anos e fornece uma visão global do território, servindo de referência para iniciativas de planejamento, monitoramen-

to e gestão territorial, ente outros, com mapas temáticos de população, geologia, vegetação, solos, recursos naturais e ambientais. Produzida a partir de imagens de satélite de todo o território nacional, de informações de outros levantamentos e pesquisas do IBGE e de dados de órgãos setoriais parceiros, a versão 2021 da BC250 traz diversas atualizações, em relação a 2019. Entre elas, destaque para o acréscimo de uma nova classe (com a delimitação do Mar Territorial, da Zona Contígua, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental), edições de controle de qualidade topológico, preenchimento de atributos obrigatórios segundo a modelagem de dados e complementação de algumas classes, como eclusa e trecho hidroviário. Ao todo, a BC250 contempla classes de 13 categorias de informação: Energia e Comunicações, Estrutura Econômica, Hidrografia, Limites e Localidades, Relevo, Sistema de Transporte, Sistema de Transporte /Aeroportuário, Sistema de Transporte/Dutos, Sistema de Transporte/Ferroviário, Sistema de Transporte/Hidroviário, Sistema de Transporte/Rodoviário, Classes Base do Mapeamento Topográfico em Grandes Escalas e Cultura e Lazer. "Por meio do Programa de Atualização Permanente da BC250 é possível prover a sociedade de uma base de dados digitais geoespaciais planimétrica, padronizada, contínua e atualizada de todo o território brasileiro na escala 1:250.000, que permite obter informações relativas ao posicionamento, nome geográfico e classificação dos elementos nela representados", explicou Rafael Balbi, analista de geoprocessamento e gerente de Bases Contínuas do IBGE.

Ele apontou que a BC250 é a representação espacial do Brasil no Mapa Integrado da América do Sul organizado pelo Instituto Panamericano de Geografia e História - IPGH e que o produto se destina a qualquer usuário de SIG e de Banco de Dados Geográficos - BDG. Construída conforme as normas vigentes, a base é compatível com os requisitos de precisão do Sistema Cartográfico Nacional - SCN e adequada aos padrões e normas da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE. Os dados estão estruturados conforme o modelo conceitual das Especificações Técnicas para Estruturação de Dados Geoespaciais Vetoriais, Versão 3.0 - ET-EDGV 3.0. A nova versão apresenta, ainda, a lista dos nomes geográficos no formato CSV, para serem visualizados em ambiente SIG, onde é possível localizar, através de suas coordenadas geográficas, todos os nomes geográficos que integram a base, representados por pontos. A BC250 pode ser acessada também na Plataforma Geográfica Interativa do IBGE ou no geoportal da INDE. Informações mais detalhadas sobre a base estão disponíveis na documentação técnica que acompanha o produto, e seus metadados podem ser encontrados no catálogo de metadados do IBGE.

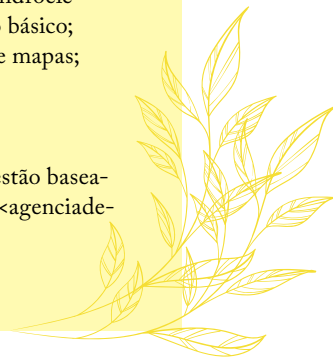
Em meados de dezembro, o IBGE apresentou o Mapa das Redes do Sistema Geodésico Brasileiro - SGB versão 2021. Trata-se de um mapa mural, na escala 1:5.000.000, voltado a estudantes e profissionais da educação, engenharia, georreferenciamento, gestão pública e estudos científicos com as cinco redes do sistema geodésico do país:

- gravimétrica, composta por estações gravimétricas, com informações sobre a aceleração da gravidade;
- altimétrica, que reúne as referências de nível com altitudes de precisão obtidas por meio de nivelamento geométrico, e
- planialtimétrica, composta pelas estações SAT, com coordenadas geodésicas obtidas pelo posicionamento do Sistema Global de Navegação por Satélite - GNSS.

Há ainda duas redes geodésicas ativas: a Rede Maregráfica Permanente para Geodésia - RMPG e a Rede Brasileira de Monitoramento Contínuo - RBMC dos Sistemas GNSS. A RMPG observa as variações do nível do mar para vinculação de sistemas altimétricos costeiros ao Sistema Geodésico Brasileiro e estudos climáticos usando sensores instalados em cada estação. Os dados GNSS da RBMC são utilizados para a determinação de

coordenadas de precisão, essenciais para diversas aplicações, como agricultura de precisão, estudos atmosféricos e demarcação de terras. O produto foi elaborado a partir das informações de setembro de 2021, obtidas no Banco de Dados Geodésicos - BDG, e de 2016, para a Base Cartográfica Contínua do Brasil ao Milionésimo - BCIM. Informações completas sobre cada estação dessas redes podem ser obtidas no Portal do BDG. O mapa está disponível em PDF e, nesta versão, um QRCode associado facilita o acesso às informações descritivas e às diferentes versões já produzidas.

O mapa SGB 2021 fornece também uma visão ampla da distribuição das estações geodésicas que compõem essas redes no território brasileiro, apresentando cada tipo de rede individualmente, em três mapas na escala 1:22.000.000. Por causa do número alto de estações geodésicas, o estado do Rio de Janeiro, o Distrito Federal e as regiões de Florianópolis e Recife são mostradas em destaque, em escalas específicas. A atualização do SGB acontece a cada dois anos. De acordo com o gerente de Sistemas e Dados da Coordenação de Geodésia e Cartografia do IBGE, Aislan Ferreira, isso é feito por meio de campanhas de medição e cálculos feitas pelo Instituto. “Parte da atualização dessas redes também é realizada pela sociedade em geral, através do processo de homologação de marcos geodésicos, cujos dados são submetidos ao IBGE e são incorporados ao SGB, se atendidos os requisitos previstos”, disse Ferreira, acrescentando que, entre outras aplicações, as redes podem ser utilizadas “para obter ou transportar coordenadas geográficas (latitude e longitude), altitudes ou valores de gravidade oficiais; para aplicação em obras de engenharia, como barragens, hidroelétricas, canais de irrigação e saneamento básico; em sistema de transportes; confecção de mapas; estudos demográficos e populacionais”.

As informações aqui apresentadas estão baseadas na revista *Geocracia*, disponível em <agenciadenoticias.ibge.gov.br>.

Referências

KERSTENETZKY, Isaac. Estatística para o planejamento. **Revista Brasileira de Estatística,** Rio de Janeiro, IBGE: v. 31, n. 123, p. 274-275, jul./set. 1970. [Transcrito do ***Jornal do Brasil***, 30 de agosto de 1970.]

KERSTENETZKY, Isaac. ***Quo vadis*** sistema estatístico? **Revista Brasileira de Estudos da População**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 184-190, 1990.

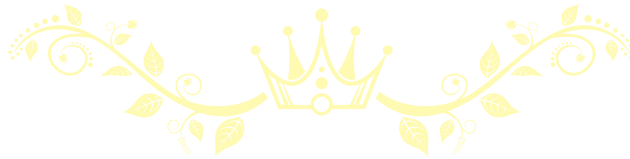
POSSE DO NOVO Presidente da Fundação IBGE. **Revista Brasileira de Estatística,** Rio de Janeiro, IBGE: v. 31, n. 121, p. 60-74, jan./mar. 1970.

SCHWARTZMAN, Simon. **O presente e o futuro do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

________. Apresentação ao Sumário das recomendações do relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Missão do Statistics Canada**, 26 de agosto a 9 de setembro, 1994. Rio de Janeiro: IBGE / Statistics Canada, setembro 1994b.

________. Apresentação ao Programa Fina**l. Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais**, 27 a 31 de maio de 1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

________. **O futuro das estatísticas internacionais:** uma visão do Sul. Aguascalientes, México, 1-4 setembro de 1998.

________. **Transmissão de cargo da Presidência do IBGE ao Dr. Sérgio Besserman Vianna,** em 25 de janeiro de 1999, na cidade do Rio de Janeiro.

Anexos

1. População nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1872/2010
2. Com muito senso, a imprensa defende o Censo: alguns poucos extratos
3. Censo Demográfico 2022 - Questionário Básico
4. Censo Demográfico 2022 - Questionário Amostra
5. Projeto de Lei Complementar n. 1, de 2020
6. Proposta de Emenda à Constituição n. 27, de 2021

Anexo 1

População nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1872/2010

Grandes Regiões e Unidades da Federação	1872 (1)	1890 (1)	1900 (1)	1920 (1)	1940 (1)
Brasil	**9 930 478**	**14 333 915**	**17 438 434**	**30 635 605**	**41 236 315**
Norte	**332 847**	**476 370**	**695 112**	**1 439 052**	**1 627 608**
Rondônia	...	...	...	...	...
Acre	...	...	...	92 379	79 768
Amazonas	57 610	147 915	249 756	363 166	438 008
Roraima	...	...	...	...	...
Pará	275 237	328 455	445 356	983 507	944 644
Amapá	...	...	...	...	...
Tocantins	...	...	...	...	165 188
Nordeste	**4 638 560**	**6 002 047**	**6 749 507**	**11 245 921**	**14 434 080**
Maranhão	359 040	430 854	499 308	874 337	1 235 169
Piauí	202 222	267 609	334 328	609 003	817 601
Ceará	721 686	805 687	849 127	1 319 228	2 091 032
Rio Grande do Norte	233 979	268 273	274 317	537 135	768 018
Paraíba	376 226	457 232	490 784	961 106	1 422 282
Pernambuco	841 539	1 030 224	1 178 150	2 154 835	2 688 240
Alagoas	348 009	511 440	649 273	978 748	951 300
Sergipe	176 243	310 926	356 264	477 064	542 326
Bahia	1 379 616	1 919 802	2 117 956	3 334 465	3 918 112
Sudeste	**4 016 922**	**6 104 384**	**7 824 011**	**13 654 934**	**18 345 831**
Minas Gerais	2 039 735	3 184 099	3 594 471	5 888 174	6 763 368
Espírito Santo	82 137	135 997	209 783	457 328	790 149
Rio de Janeiro	1 057 696	1 399 535	1 737 478	2 717 244	3 611 998
São Paulo	837 354	1 384 753	2 282 279	4 592 188	7 180 316
Sul	**721 337**	**1 430 715**	**1 796 495**	**3 537 167**	**5 735 305**
Paraná	126 722	249 491	327 136	685 711	1 236 276
Santa Catarina	159 802	283 769	320 289	668 743	1 178 340
Rio Grande do Sul	434 813	897 455	1 149 070	2 182 713	3 320 689
Centro-Oeste	**220 812**	**320 399**	**373 309**	**758 531**	**1 093 491**
Mato Grosso do Sul	...	...	...	...	238 640
Mato Grosso	60 417	92 827	118 025	246 612	193 625
Goiás	160 395	227 572	255 284	511 919	661 226
Distrito Federal	...	...	...	...	...

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1872, 1890, 1900, 1920,1940, 1950, 1960,1970, 1980,1991, 2000 e 2010.

(1) População presente. (2) População recenseada. (3) População residente.

	1950 (1)	1960 (2)	1970 (2)	1980 (2)	1991 (3)	2000 (3)	2010 (3)
	51 944 397	**70 992 343**	**94 508 583**	**121 150 573**	**146 917 459**	**169 590 693**	**190 755 799**
	2 048 696	**2 930 005**	**4 188 313**	**6 767 249**	**10 257 266**	**12 893 561**	**15 864 454**
	36 935	70 783	116 620	503 125	1 130 874	1 377 792	1 562 409
	114 755	160 208	218 006	306 893	417 165	557 226	733 559
	514 099	721 215	960 934	1 449 135	2 102 901	2 813 085	3 483 985
	18 116	29 489	41 638	82 018	215 950	324 152	450 479
	1 123 273	1 550 935	2 197 072	3 507 312	5 181 570	6 189 550	7 581 051
	37 477	68 889	116 480	180 078	288 690	475 843	669 526
	204 041	328 486	537 563	738 688	920 116	1 155 913	1 383 445
	17 973 413	**22 428 873**	**28 675 110**	**35 419 156**	**42 470 225**	**47 693 253**	**53 081 950**
	1 583 248	2 492 139	3 037 135	4 097 231	4 929 029	5 642 960	6 574 789
	1 045 696	1 263 368	1 734 894	2 188 150	2 581 215	2 841 202	3 118 360
	2 695 450	3 337 856	4 491 590	5 380 432	6 362 620	7 418 476	8 452 381
	967 921	1 157 258	1 611 606	1 933 126	2 414 121	2 771 538	3 168 027
	1 713 259	2 018 023	2 445 419	2 810 032	3 200 677	3 439 344	3 766 528
	3 395 766	4 138 289	5 253 901	6 244 275	7 122 548	7 911 937	8 796 448
	1 093 137	1 271 062	1 606 174	2 011 875	2 512 991	2 819 172	3 120 494
	644 361	760 273	911 251	1 156 642	1 491 867	1 781 714	2 068 017
	4 834 575	5 990 605	7 583 140	9 597 393	11 855 157	13 066 910	14 016 906
	22 548 494	**31 062 978**	**40 331 969**	**52 580 527**	**62 660 700**	**72 297 351**	**80 364 410**
	7 782 188	9 960 040	11 645 095	13 651 852	15 731 961	17 866 402	19 597 330
	957 238	1 418 348	1 617 857	2 063 679	2 598 505	3 094 390	3 514 952
	4 674 645	6 709 891	9 110 324	11 489 797	12 783 761	14 367 083	15 989 929
	9 134 423	12 974 699	17 958 693	25 375 199	31 546 473	36 969 476	41 262 199
	7 840 870	**11 892 107**	**16 683 551**	**19 380 126**	**22 117 026**	**25 089 783**	**27 386 891**
	2 115 547	4 296 375	6 997 682	7 749 752	8 443 299	9 558 454	10 444 526
	1 560 502	2 146 909	2 930 411	3 687 652	4 538 248	5 349 580	6 248 436
	4 164 821	5 448 823	6 755 458	7 942 722	9 135 479	10 181 749	10 693 929
	1 532 924	**2 678 380**	**4 629 640**	**7 003 515**	**9 412 242**	**11 616 745**	**14 058 094**
	309 395	579 652	1 010 731	1 401 151	1 778 741	2 074 877	2 449 024
	212 649	330 610	612 887	1 169 812	2 022 524	2 502 260	3 035 122
	1 010 880	1 626 376	2 460 007	3 229 219	4 012 562	4 996 439	6 003 788
	...	141 742	546 015	1 203 333	1 598 415	2 043 169	2 570 160

Anexo 2

Com muito senso, a imprensa defende o Censo: alguns poucos extratos

Um país na escuridão

Bernardo Mello Franco

O governo alegou falta de verbas e cancelou o Censo de 2021. A pesquisa estava programada para 2020, mas foi adiada por causa da pandemia. Agora arrisca não acontecer nem em 2022, devido a cortes sucessivos no orçamento do IBGE. A decisão condena o Brasil a um apagão estatístico. [...] O apagão estatístico vai comprometer a formulação e a execução de políticas públicas. Causará prejuízos à saúde, à educação, ao transporte e à moradia. Deixará o país sem informações essenciais para planejar sua reconstrução pós-pandemia.

O Globo, 25/04/2021.

Apagão estatístico revela prioridade real do governo

O Censo é uma pesquisa fundamental para traçar qualquer política pública. Serve pra conhecer os índices de violência, os indicadores da saúde, as necessidades de educação e moradia, o tamanho da miséria e da desigualdade. Por lei, os números do Censo devem ser usados para calcular os repasses da União a municípios. Sem o Censo, o país não é capaz de conhecer a si próprio, nem seu desempenho em todos os setores da economia. Mergulha num apagão estatístico. Por tudo isso, o Censo é uma obrigação do Estado, como estabelece lei de 1991. Precisa ser realizado a cada dez anos, para manter atualizado o retrato do país.

Opinião de *O Globo*, 27/04/2021.

Falta de bom Censo

Carlos Góes

O Brasil é um dos países com melhor qualidade de suas estatísticas no mundo. [...] Frequentemente eu uso dados do IBGE nesta coluna. Sem eles, eu e vocês teríamos um retrato muito menos preciso do que ocorre no país e quais são as possíveis tendências futuras. [...] Esse ano, o Brasil deu um passo atrás. A realização do Censo decenal, programada inicialmente para 2020 e atrasada para 2021 por causa da pandemia, foi cancelada pelo governo federal sob a alegação de "falta de recursos". [...] O Censo é o único retrato preciso que temos da realidade dos municípios que não são capitais nem estão em Regiões Metropolitanas. Com dados desatualizados, é difícil saber o que priorizar em bairros e cidades específicas. Além disso, os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios utilizam estimativas oficiais da população para distribuir seus recursos. Os gestores locais podem ficar prejudicados e receber menos recursos com o atraso do Censo o que impacta nas bases dos próprios parlamentares. Após o cancelamento, o ministro do STF Marco Aurélio Mello concedeu liminar que obriga o governo a realizar o Censo ainda este ano. O problema é que a liminar não determina qual é o volume de recursos adequado para a realização da pesquisa nem versa sobre a viabilidade da realização após cancelamento inicial. [...] Transparência, periodicidade dos dados públicos e independência dos órgãos que mensuram a realidade são parte importante do desenvolvimento institucional de um país. Eles ajudam a revelar a realidade brasileira nas pesquisas científicas e ilustrá-las nas páginas de jornais.

O Globo, 08/05/2021.

"Certo perdeste o senso"

Bruno Carazza

"Tudo o que se mede melhora". Essa frase estava num manual de estatísticas fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI) que me fizeram ler assim que cheguei para trabalhar no antigo Ministério da Fazendo, no longínquo ano 2000. Recém-saído da faculdade de economia, era o meu primeiro emprego. E a ideia de que números geram um incentivo para transformar a realidade acabou virando um princípio que incorporei à minha vida profissional e até mesmo pessoal. [...] Governos sempre tiveram interesse em contar e conhecer melhor sua população, a princípio para fins tributários e militares (saber quantos homens seus exércitos poderiam convocar). Com o passar do tempo os levantamentos demográficos foram sendo aprimorados, e seus resultados passaram a ser usados para conceber políticas econômicas e sociais, da prevenção e tratamento de doenças ao desenvolvimento de sistemas previdenciários. [...] Embora a não realização do Censo [de 2020] tenha marcado de modo negativo toda a sua gestão [de Susana Cordeiro Guerra], é injusto dizer o país vive um "apagão estatístico" – prova disso é que, mesmo com a chegada da pandemia, o IBGE não deixou de divulgar nenhuma outra pesquisa ou indicador previstos no seu cronograma. Guerra, aliás, liderou a concepção e implementação de pesquisas inovadoras, voltadas para captar em curto espaço de tempo a rápida mudança de conjuntura provocada pelo novo coronavírus, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) COVID-19 e a Pulso Empresa, destinada a mensurar o impacto do vírus nas companhias brasileiras. Ela também teve o mérito de negociar e aprovar um complicado acordo de compartilhamento de dados fiscais tentado há décadas junto à Receita Federal, o que aprimorará substancialmente o cálculo do PIB e das demais contas nacionais. Houve ainda avanços ao incorporar novas tecnologias de processamento e pareamento de dados, bem como o uso de algoritmos para coletar de modo automático informações disponíveis na internet. Num de seus últimos atos como presidente do IBGE, Guerra assinou com a Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas (ONU) um memorando de entendimento para implantar no Brasil um centro regional de *big data* e ciência de dados que servirá de plataforma para o desenvolvimento de novas ferramentas e metodologias para toda a comunidade estatística das Américas do Sul e Central. A maior parte desse trabalho, porém, ficou em segundo plano diante das polêmicas e do surpreendente corte orçamentário que têm inviabilizado a realização do Censo Demográfico de 2020 – ou de 2021, ou seja lá quando for realizado. [...] O Censo Demográfico é comparado por muitos a uma operação de guerra, pois exige um planejamento com alguns anos de antecedência, estratégias de abordagem e o recrutamento de centenas de milhares de pesquisadores que serão enviados a campo nos mais distantes rincões do país. Toda essa movimentação tem um custo, pois envolve a atualização das malhas urbanas e das localidades rurais para a composição dos setores censitários – as menores divisões geográficas do território nacional, a compra de equipamentos eletrônicos para registro, envio e processamento das informações coletadas, a realização de concurso público para a seleção dos trabalhadores temporários e seu treinamento, além da execução de uma série de testes e procedimentos prévios destinados a garantir o sucesso do levantamento.

Revista Piauí, ano 15, n. 177, p. 32-41, jun/2021.

O texto segue detalhando todo o esforço interno dos técnicos do IBGE em viabilizar a operação censitária, bem como a luta de Susana Cordeiro Guerra, enquanto presidente, no sentido de garantir os recursos para a realização do Censo, junto a parlamentares e junto ao Ministério da Economia, inclusive ao próprio ministro, sem sucesso.

O repórter produziu seu texto ouvindo inúmeras pessoas, com destaque para Edmar Bacha, Eduardo Augusto Guimarães, Simon Schwartzman e Sérgio Besserman, ex-presidentes do Instituto, e também Ricardo Paes e Barros, Affonso Celso Pastore, entre muitos outros.

Círculo Virtuoso

Christina Queiróz

Às vésperas dos 150 anos de sua primeira edição, a serem completados em 2022, a realização do próximo Censo Demográfico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) segue incerta. Indubitável permanece o fato de que fornece subsídios à elaboração de políticas públicas e as 11 edições já realizadas *[são 11 edições após o Censo de 1872]* contribuíram para numerosas descobertas científicas, em distintas áreas do conhecimento. [...] Realizado a cada 10 anos, o Censo é o único levantamento que mapeia informações sobre todos os domicílios nos 5.570 municípios brasileiros. Para tanto, utiliza dois questionários. Um básico, dirigido a todos os domicílios nacionais, e outro mais amplo, aplicado por amostragem, em cerca de 10% dos lares do país. [...]

Revista *Pesquisa Fapesp,* ano 22, n. 305, p. 32-41, jul/2021.

O texto sintetiza diversos estudos feitos a partir de dados de vários Censos, revelando suas importâncias. E termina com duas seções específicas "País em transformação" e "Vocações complementares", de muito valor.

Anexo 3

Censo Demográfico 2022 - Questionário Básico

Município
Agência

1. Identificação do domicílio

1.01. UF
1.02. Município
1.03. Distrito
1.04. Subdistrito
1.05. Setor
1.06. Nº da quadra
1.07. Nº da face
1.08. Seq. endereço
1.09. Seq. coletivo
1.10. Seq. espécie
1.11. Espécie de domicílio ocupado
1.12. Tipo

2. Informações sobre moradores (para domicílios particulares e coletivos)

2.01. Quantas pessoas moravam neste domicílio em 31 de maio de 2022?
2.02. Quantas crianças de zero a nove anos de idade, inclusive recém-nascidos, moravam neste domicílio em 31 de maio de 2022?

Lista de moradores em 31 de maio de 2022
2.03.1. Nome do morador
2.03.2. Sobrenome do morador

2.04. Sexo
2.05. Qual é a data de nascimento?
2.06. Qual é a relação de parentesco ou de convivência com a pessoa responsável pelo domicílio?

3. Características do domicílio

3.01. Qual a principal forma de abastecimento de água utilizada neste domicílio?
3.02. O domicílio tem acesso à rede geral de distribuição de água?
3.03. A água utilizada no domicílio chega:
1. Encanada até dentro da casa, apartamento ou habitação
2. Encanada, mas apenas no terreno
3. Não chega encanada
3.04. Quantos banheiros de uso exclusivo, com chuveiro e localizados no terreno?
3.05. Utiliza banheiro de uso comum a mais de um domicílio, com chuveiro e vaso sanitário, inclusive os localizados no terreno?
3.06. Utiliza sanitário ou buraco para dejeções, inclusive os localizados no terreno?
3.07. Para onde vai o esgoto do banheiro?
3.08. Para onde vai o esgoto do sanitário ou buraco para dejeções?
3.09. O lixo deste domicílio é:
1. Coletado no domicílio por serviço de limpeza
2. Depositado em caçamba de serviço de limpeza
3. Queimado na propriedade
4. Enterrado na propriedade
5. Jogado em terreno baldio, encosta ou área pública
6. Outro destino

Características adicionais do morador

4. Identificação étnico-racial (para todos os moradores)

4.01. A sua cor ou raça é:
1. Branca
2. Preta
3. Amarela
4. Parda
5. Indígena

Para pessoa, em área indígena, que não se declarou indígena
4.02. Você se considera indígena?

Para pessoa que se declarou ou que se considera indígena
4.03. Qual a sua etnia, povo ou grupo indígena?
4.04. Fala língua indígena no domicílio?
4.05. Fala português no domicílio?

Para pessoas em área quilombola
4.06. Você se considera quilombola?
Para pessoas declaradas quilombolas
4.07. Qual o nome da sua comunidade?

5. Registro civil (para pessoas até 5 anos de idade)

5.01. Tem registro de nascimento:
1. Do cartório
2. Registro Administrativo de Nascimento Indígena (rani)
3. Não tem
4. Não sabe

6. Educação (para pessoas de 5 anos ou mais de idade)

6.01. Sabe ler e escrever?

7. Trabalho e rendimento (apenas para pessoa responsável pelo domicílio)

7.01. Qual era o rendimento bruto mensal normalmente recebido pelo responsável pelo domicílio? (Considere todos os rendimentos de trabalho, aposentadoria, Bolsa Família ou outra origem, nos últimos 12 meses)

8. Mortalidade (para domicílios particulares)

8.01. De junho de 2021 a maio de 2022, faleceu alguma pessoa que morava com você(s)? (inclusive recém-nascidos e idosos)
8.02.1. Nome
8.02.2. Sobrenome
8.03. Mês e ano de falecimento
8.04. Sexo
8.05. Idade ao falecer

9. Prestação das informações (para todas as pessoas)

9.01. Assinale quem prestou as informações desta pessoa
9.02. Nome do outro morador

10. Dados de contato

10.01. Nome
10.02. Email
10.03. Telefone
10.04. CPF

Censo Demográfico 2022
CD 2022
censo 2022
QUESTIONÁRIO BÁSICO
MUNICÍPIO:
AGÊNCIA:

1 IDENTIFICAÇÃO DO DOMICÍLIO

1.01 UF | 1.02 MUNICÍPIO | 1.03 DISTRITO | 1.04 SUBDISTRITO | 1.05 SETOR | 1.06 Nº DA QUADRA | 1.07 Nº DA FACE
1.08 SEQ ENDEREÇO | 1.09 SEQ COLETIVO | 1.10 SEQ ESPÉCIE

1.11 ESPÉCIE DE DOMICÍLIO OCUPADO
1 - DOMICÍLIO PARTICULAR PERMANENTE OCUPADO
5 - DOMICÍLIO PARTICULAR IMPROVISADO OCUPADO
6 - DOMICÍLIO COLETIVO COM MORADOR

1.12 TIPO
011 - CASA
012 - CASA DE VILA OU EM CONDOMÍNIO
013 - APARTAMENTO
014 - HABITAÇÃO EM CASA DE CÔMODOS OU CORTIÇO
015 - HABITAÇÃO INDÍGENA SEM PAREDES OU MALOCA
106 - ESTRUTURA RESIDENCIAL PERMANENTE DEGRADADA OU INACABADA
051 - TENDA OU BARRACA DE LONA, PLÁSTICO OU TECIDO
052 - DENTRO DO ESTABELECIMENTO EM FUNCIONAMENTO
053 - OUTROS (ABRIGOS NATURAIS E OUTRAS ESTRUTURAS IMPROVISADAS)
504 - ESTRUTURA IMPROVISADA EM LOGRADOURO PÚBLICO, EXCETO TENDA OU BARRACA
505 - ESTRUTURA NÃO RESIDENCIAL PERMANENTE DEGRADADA OU INACABADA
506 - VEÍCULOS (CARROS, CAMINHÕES, TRAILERS, BARCOS ETC.)
061 - ASILO OU OUTRA INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS
062 - HOTEL OU PENSÃO
063 - ALOJAMENTO
064 - PENITENCIÁRIA, CENTRO DE DETENÇÃO E SIMILAR
065 - OUTRO
606 - ABRIGO, ALBERGUE OU CASA DE PASSAGEM PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA
607 - ABRIGO, CASAS DE PASSAGEM OU REPÚBLICA ASSISTENCIAL PARA OUTROS GRUPOS VULNERÁVEIS
608 - CLÍNICA PSIQUIÁTRICA, COMUNIDADE TERAPÊUTICA E SIMILAR
609 - ORFANATO E SIMILAR
610 - UNIDADE DE INTERNAÇÃO DE MENORES
611 - QUARTEL OU OUTRA ORGANIZAÇÃO MILITAR
071 - ASILO OU OUTRA INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS

IBGE

Veja o questionário completo:

Anexo 4

Censo Demográfico 2022 - Questionário Amostra

Município

Agência

1. Identificação do domicílio

1.01. UF

1.02. Município

1.03. Distrito

1.04. Subdistrito

1.05. Setor

1.06. Nº da quadra

1.07. Nº da face

1.08. Seq. endereço

1.09. Seq. coletivo

1.10. Seq. espécie

1.11. Espécie de domicílio ocupado

1.12. Tipo

2. Informações sobre moradores (para domicílios particulares e coletivos)

2.01. Quantas pessoas moravam neste domicílio em 31 de maio de 2022?

2.02. Quantas crianças de zero a nove anos de idade, inclusive recém-nascidos, moravam neste domicílio em 31 de maio de 2022?

Lista de moradores em 31 de maio de 2022

2.03.1. Nome do morador

2.03.2. Sobrenome do morador

2.04. Sexo

2.05. Qual é a data de nascimento?

2.06. Qual é a relação de parentesco ou de convivência com a pessoa responsável pelo domicílio?

3. Características do domicílio

3.01. Este domicílio é:

Próprio de algum morador

1. Já pago, herdado ou ganho
2. Ainda pagando

3. Alugado

Cedido ou emprestado

4. Por empregador
5. Por familiar
6. Outra forma

7. Outra condição

3.02. De qual material é feita a maior parte das paredes externas deste domicílio?

3.03. Quantos cômodos tem este domicílio? Incluindo cozinha e banheiro.

3.04. Quantos cômodos estão servindo permanentemente de dormitório para os moradores deste domicílio?

3.05. Qual a principal forma de abastecimento de água utilizada neste domicílio?

3.06. O domicílio tem acesso à rede geral de distribuição de água?

3.07. A água utilizada no domicílio chega:

1. Encanada até dentro da casa, apartamento ou habitação
2. Encanada, mas apenas no terreno
3. Não chega encanada

3.08. Quantos banheiros de uso exclusivo com chuveiro e vaso sanitário existem neste domicílio, inclusive os localizados no terreno?

3.09. Utiliza banheiro de uso comum a mais de um domicílio, com chuveiro e vaso sanitário, inclusive os localizados no terreno?

3.10. Utiliza sanitário ou buraco para dejeções, inclusive os localizados no terreno?
3.11. Para onde vai o esgoto do banheiro?
3.12 para onde vai o esgoto do sanitário ou buraco para
3.13. O lixo deste domicílio é:
1. Coletado no domicílio por serviço de limpeza
2. Depositado em caçamba de serviço de limpeza
3. Queimado na propriedade
4. Enterrado na propriedade
5. Jogado em terreno baldio, encosta ou área pública
6. Outro destino
3.14. Neste domicílio tem máquina de lavar roupa? (não considerar tanquinho)
3.15. Algum morador tem acesso à internet no domicílio?

Características adicionais do morador

4. Identificação étnico-racial (para todos os moradores)
4.01. A sua cor ou raça é:
1. Branca
2. Preta
3. Amarela
4. Parda
5. Indígena

Para pessoa, em área indígena, que não se declarou indígena
4.02. Você se considera indígena?

Para pessoa que se declarou ou que se considera indígena
4.03. Qual a sua etnia, povo ou grupo indígena?
4.04. Fala língua indígena no domicílio?
4.05. Fala português no domicílio?

Para pessoas em área quilombola
4.06. Você se considera quilombola?

Para pessoas declaradas quilombolas
4.07. Qual o nome da sua comunidade?

5. Registro civil (para pessoas até 5 anos de idade)
5.01. Tem registro de nascimento:
1. Do cartório
2. Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI)
3. Não tem
4. Não sabe

6. Nupcialidade (para pessoas de 10 anos ou mais de idade)
6.01. Vive em companhia de cônjuge ou companheiro(a)?
6.02. Nome do(a) cônjuge ou companheiro(a)
6.03. Qual é a natureza da união?
6.04. Nome do(a) cônjuge ou companheiro(a)
6.05. Qual é a natureza da união?

7. Núcleo familiar (para todos os moradores)
7.01. Sua mãe ou madrasta mora atualmente neste domicílio?
7.02. Seu pai ou padrasto mora atualmente neste domicílio?

8. Fecundidade (para mulher de 12 anos ou mais de idade)
8.01. Quantos filhos e filhas nascidos vivos teve até 31 de maio de 2022?
8.02. Dos filhos e filhas que teve, quantos estavam vivos em 31 de maio de 2022?
8.03. Qual é a data de nascimento do último filho ou filha nascido vivo até 31 de maio de 2022?

9. Religião ou culto (para pessoas de 10 anos ou mais de idade)
9.01.1. Qual é sua religião ou culto?
9.01.2. Qual a sua crença, ritual indígena ou religião?

10. Pessoas com deficiência (para pessoas de 2 anos ou mais de idade)
10.01. Tem dificuldade permanente para enxergar, mesmo usando óculos ou lentes de contato?
10.02. Tem dificuldade permanente para ouvir, mesmo usando aparelhos auditivos?
10.03. Tem dificuldade permanente para andar ou subir degraus, mesmo usando prótese, bengala ou aparelho de auxílio?
10.04. Tem dificuldade permanente para pegar pequenos objetos, como botão ou lápis, ou abrir e fechar tampas de garrafas, mesmo usando aparelho de auxílio?

10.05. Por causa de alguma limitação nas funções mentais, tem dificuldade permanente para se comunicar, realizar cuidados pessoais, trabalhar, estudar e etc.?

11. Migração interna e internacional (para todos os moradores)

11.01. Nasceu:
1. Neste Município
2. Em outro Município do Brasil
3. Em outro país

11.02. Já morou em outro Município do brasil ou país estrangeiro?
11.03. Qual é a sua nacionalidade?
11.04. Em que ano fixou residência no brasil?
11.05. Há quanto tempo mora sem interrupção neste Município? (nº de anos)
11.06. Onde morava antes de mudar-se para este Município?
11.07. Em 31 de maio de 2017, morava:
1. Neste Município
2. Em outro Município do Brasil
3. Em outro país

12. Educação

Para pessoas de 5 anos ou mais de idade
12.01. Sabe ler e escrever?

Para todas as pessoas
12.02. Frequenta escola ou creche?
12.03. Qual é o curso que frequenta?
12.04. Qual é o ano que frequenta?
12.05. Qual é a série que frequenta?
12.06. Já concluiu algum outro curso superior de graduação?
12.07. Qual foi o curso mais elevado que frequentou anteriormente?
12.08. A duração deste curso que frequentou era de
12.09. Qual foi o último ano que concluiu com aprovação?
12.10. Qual foi a última série que concluiu com aprovação?
12.11. Concluiu este curso que frequentou anteriormente?
12.12. Qual foi o curso superior de graduação que concluiu?

13. Deslocamento para estudo (para pessoa que frequenta escola)

13.01. Em que Município ou país estrangeiro estuda?

14. Trabalho e rendimento (para pessoa de 10 anos ou mais de idade)

Trabalho
14.01. Na última semana de maio, por pelo menos 1 hora:
14.01.1. Trabalhou ou estagiou em alguma atividade remunerada em dinheiro?
14.01.2. Trabalhou ou estagiou em alguma atividade remunerada de outra forma que não dinheiro?
14.01.3. Fez algum bico ou trabalho ocasional remunerado?
14.01.4. Ajudou sem receber pagamento no trabalho remunerado de algum morador do domicílio ou parente?
14.01.5. Estava temporariamente afastado de algum trabalho remunerado?
14.01.6. Trabalhou para alimentação dos moradores do domicílio na roça, criação de animais, pesca, extrativismo, caça?
14.02. Quantos trabalhos tinha na última semana de maio?

Trabalho principal
14.03. Qual era a ocupação, cargo ou função que tinha nesse trabalho?
14.04. Qual era a principal atividade do negócio ou empresa em que tinha esse trabalho?
14.05. Nesse trabalho era:
1. Trabalhador doméstico (inclusive diarista)
2. Militar do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar
3. Do setor privado
4. Do setor público - funcionário estatutário
5. Do setor público - empregado não estatutário
6. De empresas estatais
7. Empregador (com pelo menos um empregado)
8. Conta própria (sem empregados)
9. Trabalhador não remunerado em ajuda a algum morador do domicílio ou parente

14.06. Nesse trabalho tinha carteira de trabalho assinada?
14.07. Esse negócio ou empresa era registrado no

Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ?
14.08. Era contribuinte de instituto de previdência oficial (INSS) nesse trabalho?

Procura de trabalho (para pessoas de 14 anos ou mais de idade)
14.09. No mês de maio, tomou alguma providência para conseguir trabalho, seja um emprego ou iniciar um negócio próprio?
14.10. Se tivesse conseguido um trabalho, poderia ter começado a trabalhar na última semana de maio?

Rendimento de todos os trabalhos
14.11. Qual era o rendimento bruto mensal que recebia normalmente neste trabalho?
14.12. Qual era o rendimento bruto mensal que recebia normalmente neste e nos outros trabalhos?

Rendimento de outras fontes
14.13. Recebeu rendimento bruto mensal de aposentadoria, pensão, Bolsa Família, BPC, aluguel ou outra origem?

15. Deslocamento para trabalho (para pessoa que trabalha)
15.01. Em que Município ou país estrangeiro trabalha?
15.02. Retorna do trabalho para casa diariamente?
15.03. Quanto tempo leva entre sua casa e o local de trabalho normalmente?
15.04. Qual o principal meio de transporte utilizado para chegar ao local de trabalho?

16. Mortalidade (para domicílios particulares)
16.01. De junho de 2021 a maio de 2022, faleceu alguma pessoa que morava com você(s)? (inclusive recém-nascidos e idosos)
16.02.1. Nome
16.02.2. Sobrenome
16.03. Mês e ano de falecimento
16.04. Sexo
16.05. Idade ao falecer

17. Autismo (para todas as pessoas)
17.01. Já foi diagnosticado(a) com autismo por algum profissional de saúde?

18. Prestação das informações (para todas as pessoas)
18.01. Assinale quem prestou as informações desta pessoa

19. Dados de contato
19.01. Nome
19.02. Email
19.03. Telefone
19.04. CPF

censo 2022
Censo Demográfico 2022
CD 2022
QUESTIONÁRIO AMOSTRA

MUNICÍPIO:
AGÊNCIA:

1 IDENTIFICAÇÃO DO DOMICÍLIO

1.01 UF	1.02 MUNICÍPIO	1.03 DISTRITO	1.04 SUBDISTRITO	1.05 SETOR	1.06 Nº DA QUADRA	1.07 Nº DA FACE

1.08 SEQ ENDEREÇO	1.09 SEQ COLETIVO	1.10 SEQ ESPÉCIE

1.11 ESPÉCIE DE DOMICÍLIO OCUPADO
1 - DOMICÍLIO PARTICULAR PERMANENTE OCUPADO
5 - DOMICÍLIO PARTICULAR IMPROVISADO OCUPADO
6 - DOMICÍLIO COLETIVO COM MORADOR

1.12 TIPO
011 - CASA
012 - CASA DE VILA OU EM CONDOMÍNIO
013 - APARTAMENTO
014 - HABITAÇÃO EM CASA DE CÔMODOS OU CORTIÇO
015 - HABITAÇÃO INDÍGENA SEM PAREDES OU MALOCA
106 - ESTRUTURA RESIDENCIAL PERMANENTE DEGRADADA OU INACABADA
051 - TENDA OU BARRACA DE LONA, PLÁSTICO OU TECIDO
052 - DENTRO DO ESTABELECIMENTO EM FUNCIONAMENTO
053 - OUTROS (ABRIGOS NATURAIS E OUTRAS ESTRUTURAS IMPROVISADAS)
504 - ESTRUTURA IMPROVISADA EM LOGRADOURO PÚBLICO, EXCETO TENDA OU BARRACA
505 - ESTRUTURA NÃO RESIDENCIAL PERMANENTE DEGRADADA OU INACABADA
506 - VEÍCULOS (CARROS, CAMINHÕES, TRAILERS, BARCOS ETC.)
061 - ASILO OU OUTRA INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS
062 - HOTEL OU PENSÃO
063 - ALOJAMENTO
064 - PENITENCIÁRIA, CENTRO DE DETENÇÃO E SIMILAR
065 - OUTRO
606 - ABRIGO, ALBERGUE OU CASA DE PASSAGEM PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA
607 - ABRIGO, CASAS DE PASSAGEM OU REPÚBLICA ASSISTENCIAL PARA OUTROS GRUPOS VULNERÁVEIS
608 - CLÍNICA PSIQUIÁTRICA, COMUNIDADE TERAPÊUTICA E SIMILAR
609 - ORFANATO E SIMILAR
610 - UNIDADE DE INTERNAÇÃO DE MENORES
611 - QUARTEL OU OUTRA ORGANIZAÇÃO MILITAR
071 - ASILO OU OUTRA INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS

IBGE

Veja o questionário completo:

Anexo 5

Projeto de Lei Complementar n. 1, de 2020

Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal proibindo o contingenciamento de recursos vinculados a programas de pesquisa, desenvolvimento e inovação de cinco instituições federais – Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (Embrapa), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) – para assegurar o bom desempenho dessas instituições "para manutenção de programas institucionais que consideramos estratégicos e de alta prioridade para o País".

Apresentação: 03/02/2020 16:01
PLP n.1/2020

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2020
(Do Sr. CAPITÃO ALBERTO NETO)

Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para excluir do mecanismo de limitação de empenho as despesas que especifica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 9º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

> "Art. 9º ....
> ....
> § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as ações vinculadas a programas de conhecimento científico, tecnológico, desenvolvimento tecnológico sob responsabilidade da Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e do programa desenvolvimento regional da Superintendência da Zona Franca de Manaus, bem como as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.
> ...."

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação

Justificação

A alteração da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que estamos propondo é plenamente justificável pela necessidade da manutenção de programas institucionais que consideramos estratégicos e de alta prioridade para o País, que são conduzidos pela Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pela Fundação Oswaldo Cruz e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, bem como no plano do desenvolvimento regional pela Superintendência da Zona Franca de Manaus.

2

Apresentação: 03/02/2020 16:01
PLP n.1/2020

A eventual indisponibilidade financeira ou a imposição de severos limites a valores vinculados a programas de conhecimento científico e tecnológico, como de desenvolvimento regional, realizados pelas instituições destacadas acima causam prejuízos desnecessários ao processo de inovação e de mudança de nossas bases tecnológicas.

Como é de amplo conhecimento nesta Casa, estamos tratando de instituições que prestam inegáveis serviços ao País nas respectivas áreas de atuação. A Embrapa é uma empresa de alto desempenho em inovação tecnológica para a agropecuária brasileira. O IBGE constitui um dos maiores centros de pesquisa e estatística da América Latina, com a missão de retratar o Brasil com informações oportunas e necessárias ao conhecimento de nossa realidade e ao exercício da cidadania. A FIOCRUZ é uma das mais importantes instituições de ensino e pesquisa da América Latina na área da saúde pública. O IPEA é o principal responsável pela realização de pesquisas de alto nível para subsidiar as ações do governo federal e até mesmo dos demais entes da Federação.

E não menos importante, a SUFRAMA representa o principal elo institucional do governo federal com o desenvolvimento sustentável na Amazônia, especialmente a partir de projetos e programas voltados para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Diante da inegável importância das instituições acima elencadas e da necessidade de lhes assegurar tempestivamente os recursos que necessitam para o bom desempenho de suas atividades, esperamos contar com a sensibilidade e com o apoio dos nobres Pares para ver aprovada a presente proposição.

Sala das Sessões, em 03 de Fevereiro de 2020.

Dep Capitão Alberto Neto
Republicanos/AM

Anexo 6

Proposta de Emenda à Constituição n. 27, de 2021

Define como Instituições permanentes de Estado as entidades responsáveis pela produção das estatísticas nacionais (IBGE), das avaliações nacionais da qualidade da educação (INEP) e das avaliações das políticas públicas (IPEA); e define ritos para indicação de seus dirigentes.

SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 27, DE 2021

Define como Instituições permanentes de Estado as entidades responsáveis pela produção das estatísticas nacionais, das avaliações nacionais da qualidade da educação e das avaliações das políticas públicas; e define ritos para indicação de seus dirigentes.

AUTORIA: Senadora Leila Barros (PSB/DF) (1ª signatária), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Antonio Anastasia (PSD/MG), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Flávio Arns (PODEMOS/PR), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador Jaques Wagner (PT/BA), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Jean Paul Prates (PT/RN), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), Senador Wellington Fagundes (PL/MT), Senador Weverton (PDT/MA)

Página da matéria

Página 1 de 5 Avulso da PEC 27/2021.

SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020

Define como Instituições permanentes de Estado as entidades responsáveis pela produção das estatísticas nacionais, das avaliações nacionais da qualidade da educação e das avaliações das políticas públicas; e define ritos para indicação de seus dirigentes.

SF/21501.10724-31

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 17:

"Art. 37. ....

....

§ 17. São Instituições permanentes do Estado, responsáveis, respectivamente, pela produção das estatísticas nacionais, das avaliações nacionais da qualidade da educação e das avaliações das políticas públicas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, tendo assegurados:

a) a autonomia funcional, técnica, administrativa, financeira, orçamentária e patrimonial, devendo enviar, anualmente, relatório de atividades ao Senado Federal;

b) a organização definida na forma de Lei Complementar, determinando suas respectivas finalidades e competências, com carreiras e cargos reconhecidos como típicos de Estado; e

c) mandato de quatro anos de seus dirigentes, podendo ser reconduzidos uma única vez, indicados segundo critérios técnicos estabelecidos em suas

Página 2 de 5 Avulso da PEC 27/2021.

respectivas Leis Complementares e nomeados pelo Presidente da República, após arguição pública e aprovação do Senado Federal. "(NR)

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A produção de informações oficiais é fundamental para o diagnóstico, planejamento, implementação, monitoramento, avaliação e reformulação das políticas públicas, que nada mais são que ações executadas para alterar determinadas dimensões da vida em sociedade, tais como a política, a econômica, a educacional, entre outras, a fim de melhorar o bem-estar de seus cidadãos.

Esse é o papel fundamental do Estado e, para bem executá-lo, exigem-se informações relevantes, válidas e fidedignas que fundamentem e ampliem as chances de sucesso de suas políticas públicas. Sem informações de qualidade, tempestivas e confiáveis, o risco de construir políticas, planos e programas ineficientes, ineficazes e inefetivos é grande, acarretando sérios prejuízos para o povo brasileiro, em termos financeiros, de recursos e de tempo. Ou seja, além de seus problemas não serem resolvidos, provavelmente serão agravados.

Ademais, informações oficiais de qualidade são fundamentais para que a sociedade possa acompanhar e responsabilizar seus representantes nos governos nacional e subnacionais a respeito de como estão utilizando os recursos escassos que ela produz. A relevância, qualidade e confiabilidade das informações são pressupostos essenciais de uma sociedade democrática, em que a prestação de contas dos representantes ao povo é um valor, tal como consagrado na Constituição Federal, especialmente, nos princípios da Publicidade e da Eficiência.

Não obstante, o que temos visto como tendência recorrente nas últimas décadas, e que nos últimos três anos tem se agravado, é uma grande instabilidade, ingerência política e descontinuidade administrativa em entidades produtoras de informações oficiais, principalmente de estatística e geografia, de estatísticas e avaliações educacionais e de informações econômicas e avaliação de políticas públicas.

Isso tem afetado as instituições responsáveis por disponibilizar informações oficiais e estratégicas para o funcionamento do Estado

brasileiro, em nível nacional e subnacional, colocando em xeque a qualidade, tempestividade e confiabilidade das informações produzidas, causando, assim, sérios prejuízos, tanto para diversas políticas públicas e programas sociais, econômicos e educacionais, quanto para a *accountability*.

O Brasil, com muito investimento público e colaboração de seus servidores, conseguiu estruturar entidades produtoras de informações oficiais respeitados nacional e internacionalmente. Para evitar a descontinuidade e a desqualificação das informações oficiais, é necessário construir uma proteção legal mais robusta para essas entidades, no mesmo modelo das Agências Reguladoras e do Banco Central, o que significa lhes conferir autonomia técnica, administrativa, financeira, orçamentária e patrimonial para desempenhar suas atribuições legais e subsidiárias referentes às previsões constitucionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atuando como instituições típicas de Estado.

Diante do exposto, pedimos que o tema seja debatido e requeremos a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição em tela, nos termos apresentados.

Senado Federal,

Senadora LEILA BARROS

Créditos das imagens

Todos os esforços foram feitos para creditar devidamente os detentores dos direitos das imagens utilizadas neste livro. Caso haja quaisquer erros, eles serão devidamente solucionados nas próximas edições, bastando que seus proprietários contatem os editores.

Seção 1

Preâmbulo

Pano de boca confeccionado para a representação extraordinária dada no Teatro da Corte por ocasião da Coroação do Imperador D. Pedro I.

Jean-Baptiste Debret, (1834-1839).

Fonte: Acervo Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público.

Capítulo 1

Palácio da Exposição Nacional do Rio de Janeiro em 2 de dezembro de 1861.

Henrique Fleiuss, [18-].

Fonte: Acervo Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público. Disponível em: http://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_iconografia/icon1475910/icon1475910.html. Acesso em: mar. 2022.

Estátua de José Bonifácio.

[s.l.: s.n.], [entre 1911 e 1922].

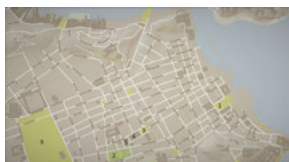
Fonte: Acervo Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público.

Ilustração do jornal *O Mosquito*, ano 4, nº 157, Rio de Janeiro, 14 de setembro de 1872, p. 5.

Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/709654/263. Acesso em: mar. 2022.

Inauguração da Estátua Equestre do Imperador D. Pedro I.

Lith. Imp. Ed. Rensburg, 1862.

Fonte: Acervo Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público. Disponível em: http://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_iconografia/icon1512951/icon1512951.html. Acesso em: mar. 2022.

O Rio de Janeiro em 1872.

Disponível em: http://imaginerio.org. Acesso em: mar. 2022.

Aceitação provisória da Constituição de Lisboa. Félix-Émile Taunay, 1821.

Disponível em: https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=20000875. Acesso em: mar. 2022.

Alegoria ao juramento da Constituição brasileira de 1824, litografia de Gianni (fl. 1830)

Fonte: COSTA, Sérgio Corrêa da. **As quatro coroas de D. Pedro I.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Capítulo 2

Manuel Francisco Correia.

Amaro do Amaral, c. 1900.

Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Manoel_francisco_correa.jpg. Acesso em: mar. 2022.

Escola José de Alencar.

[s.l.: s.n.]

Fonte: Acervo Octavio Victor Ribeiro do Espírito Santo Filho. Disponível em: http://www.brasilcult.pro.br/cartofilia/escolas/escolas03.htm. Acesso em: mar. 2022.

Capa do livro *Elementos de Estatística*, de Sebastião Ferreira Soares.

Disponível em: https://www.amazon.com/-/es/Sebasti%C3%A3o-Ferreira-Soares/dp/0332247309. Acesso em: mar. 2022.

D. Pedro II na abertura da Assembleia Geral de 1872.

Pedro Américo, 1872.

Fonte: Acervo Museu Imperial, Petrópolis (RJ). Domínio público.

Folha de rosto do Atlas do Imperio do Brazil.

Fonte: MENDES, C. (org.). **Atlas do Imperio do Brazil**: comprehendendo as respectivas divisões administrativas, ecclesiasticas, eleitoraes e judiciarias. Rio de Janeiro: Lithographia do Instituto Philomathico, 1868, p. 41. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4933. Acesso em: mar. 2022.

Mapa do Império do Brasil.

Fonte: MENDES, C. (org.). **Atlas do Imperio do Brazil**: comprehendendo as respectivas divisões administrativas, ecclesiasticas, eleitoraes e judiciarias. Rio de Janeiro: Lithographia do Instituto Philomathico, 1868, p. 41. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4933. Acesso em: mar. 2022.

Lista de Família do Recenseamento Geral do Império de 1872.
Fonte: Acervo IBGE.

Imagem comemorativa à Lei do Ventre Livre, aprovada pelo Gabinete Rio Branco em 1871.

Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gabinete_Rio_Branco_(1871-1875).jpg.
Acesso em: mar. 2022.

Francisco Adolpho Varnhagen, barão e visconde de Porto Seguro.

[s.l.: s.n.], 18--.

Fonte: Acervo Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público. Disponível em: http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_iconografia/icon412685/icon412685.htm. Acesso em: mar. 2022.

Seção 2

Preâmbulo

Exposição de 1922 - Pavilhão da Estatística.

Marc Ferrez, [c. 1922].

Fonte: Acervo Instituto Moreira Salles, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público.

Capítulo 1

I Centenário da Independência do Brasil: exposição.

Photo Bippus, [1922-1923].

Fonte: Acervo Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público. Disponível em: https://brasilianafotografica.bn.gov.br/brasiliana/handle/20.500.12156.1/6065. Acesso em: mar. 2022.

I Centenário da Independência do Brasil.

Carlos Bippus, 1922.

Fonte: Acervo Instituto Moreira Salles, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público. Disponível em: https://brasilianafotografica.bn.gov.br/brasiliana/handle/20.500.12156.1/7774. Acesso em: mar. 2022.

GAZETA DE NOTICIAS

Capa do jornal *Gazeta de Notícias* de 7 de setembro de 1922.

Fonte: Acervo Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro (RJ). Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/103730_05/6981. Acesso em: mar. 2022.

Independência ou Morte

Pedro Américo, 1888.

Fonte: Acervo Museu Paulista, São Paulo (SP). Domínio público. Disponível em: https://artsandculture.google.com/asset/independ%C3%AAncia-ou-morte/xQEMjjFlwma5eQ. Acesso em: mar. 2022.

Correio da Manhã

Capa do jornal *Correio da Manhã* de 8 de setembro de 1922.

Fonte: Acervo Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro (RJ). Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/089842_03/11804. Acesso em: mar. 2022.

Exposição de 1922 - Pavilhão da Estatística.

Marc Ferrez, c. 1922.

Fonte: Acervo Instituto Moreira Salles, Rio de Janeiro (RJ). Domínio público.

Palácio Tiradentes, 7 de maio de 1926.

Fonte: Arquivo Nacional. Disponível em: https://www.flickr.com/photos/arquivonacionalbrasil/36264170792. Acesso em: mar. 2022.

Escola Nacional de Belas Artes. Rio de Janeiro, 19--.

Fonte: Acervo do IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=440268. Acesso em: mar. 2022.

Capítulo 2

Proclamação da República.

Benedito Calixto, 1893.

Fonte: Pinacoteca do Estado de São Paulo (SP). Domínio público.

Hilário Soares de Gouvêa.

Angelo Agostini, 1869.

Fonte: Vida Fluminense, n. 98, 13.11.1869. Domínio público.

Pereira Passos.

[S.l.: s.n.].

Fonte: **RECENSEAMENTO do Rio de Janeiro (Districto Federal)**: realizado em 20 de setembro de 1906. Rio de Janeiro: Officina da Estatistica, 1907. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49678.pdf. Acesso em: mar. 2022.

Aureliano Portugal.

[S.l.: s.n.].

Fonte: **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 6, p. 283, abr./jun. 1941. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/111/rbe_1941_v2_n6.pdf. Acesso em: mar. 2022.

Edifício do Conselho Municipal, onde outrora funcionava o Colégio São José, demolido em 1918 para a construção do Palácio Pedro Ernesto.

Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Conselho_Municipal_do_Distrito_Federal.jpg. Acesso em: mar. 2022.

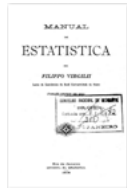
Formulário de campo usado no Recenseamento do Rio de Janeiro, realizado em 1906.

Fonte: **RECENSEAMENTO do Rio de Janeiro (Districto Federal)**: realizado em 20 de setembro de 1906. Rio de Janeiro: Officina da Estatistica, 1907. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49678.pdf. Acesso em: mar. 2022.

Gráficos extraídos do Recenseamento do Rio de Janeiro, realizado em 1906.

Fonte: **RECENSEAMENTO do Rio de Janeiro (Districto Federal)**: realizado em 20 de setembro de 1906. Rio de Janeiro: Officina da Estatistica, 1907. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49678.pdf. Acesso em: mar. 2022.

Capa do livro *O Censo de 1906 do Rio de Janeiro*, reedição fac-similar do Instituto Pereira Passos.

Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4324607. Acesso em: mar. 2022.

Folha de rosto do livro *Manual de Estatística*, de Filippo Virgilii.

Fonte: Acervo IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31171.pdf. Acesso em: mar. 2022.

José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho.

Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jos%C3%A9_Luiz_Say%C3%A3o_de_Bulh%C3%B5es_Carvalho.png. Acesso em: mar. 2022.

Folha de rosto do livro *Boletim commemorativo da Exposição Nacional de 1908*.

Fonte: Acervo IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25380.pdf. Acesso em: mar. 2022.

Gráficos ilustrados com informações do Recenseamento Geral de 1920 sobre a população do Rio de Janeiro.

Fonte: Acervo IBGE.

Tipos de máquinas utilizadas na apuração do Recenseamento Geral de 1920.

Fonte: **RECENSEAMENTO DO BRAZIL 1920**. Introducção. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatistica, 1922. v. 1, p. [entre 532-533]. IV Recenseamento Geral do Brasil. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=26446. Acesso em: mar. 2022.

Medalha comemorativa do Recenseamento Geral de 1920.

Fonte: Acervo IBGE.

Mário Augusto Teixeira de Freitas, [s.d.].

Fonte: Acervo IBGE.

Juarez Távora, [s.d.].

Fonte: Acervo IBGE

Seção 3

Preâmbulo

Cripta no Museu do Ipiranga, onde estão os restos mortais do Imperador D Pedro I e suas esposas Dona Leopoldina e Dona Amélia.

Fotografia de Zé Carlos Barretta.

Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Monumento_%C3%A0_Independ%C3%AAncia_02.jpg. Acesso em: mar. 2022.

Capítulo 1

I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (PND) 1972/74

Fac símile de capas do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) : 1972/74.

Fonte: Acervo da Biblioteca Digital do Desenvolvimento. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/34. Acesso em: mar. 2022.

Capítulo 2

Mário Augusto Teixeira de Freitas.

Fonte: Acervo IBGE.

Posse do primeiro presidente do IBGE, José Carlos de Macedo Soares, realizada em 29 maio 1936.

Fonte: Fon-Fon, Rio de Janeiro: Fon-Fon e Selecta, Rio de Janeiro, anno 30, n. 23, p. 27, 6 jun. 1936. Disponível em: http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_periodicos/fonfon/fonfon_1936/fonfon_1936_023.pdf. Acesso em: mar. 2022.

Embaixador José Carlos de Macedo Soares, [s.d.].

Fonte: Acervo IBGE

Sede do Serviço Nacional de Recenseamento, [s.d.].

Fonte: Acervo IBGE.

Obelisco na Avenida Rio Branco com propaganda do Censo de 1940, no Rio de Janeiro (RJ).

Fonte: Acervo IBGE.

Carros de propaganda do Censo de 1940, [Rio de Janeiro].
Fonte: Acervo IBGE.

Charges sobre a crise que atingiu o IBGE em 1951-52.

Jornal *Última Hora*, 7 a 17/01/1952.

Fonte: Acervo IBGE.

— Quero Passar o Resto da Minha Vida na Cadeia se o IBGE Não Merecer Crédito, disse Teixeira de Freitas

Declaração de Teixeira de Freitas quando da crise de 1951-52.

Jornal *Diário da Noite*, Rio de Janeiro, p. 1, 7/01/1952.

Fonte: Acervo IBGE.

Abertura das Reuniões Internacionais de Estatística, no Quitandinha, em Petrópolis (RJ).

Fonte: Acervo IBGE.

Problemas de Base do Brasil

Folha de rosto do livro Problemas de Base do Brasil, de Teixeira de Freitas.

Fonte: Acervo IBGE.

Livro *Atlas do Brasil*, organizado pelo Conselho Nacional de Geografia.

Fonte: Acervo IBGE.

Isaac Kerstenetzky.

Fonte: Acervo IBGE.

II Conferência Nacional de Estatística, Geografia e Cartografia: discurso.

Fonte: Acervo IBGE.

II Conferência Nacional de Estatística, Geografia e Cartografia: plateia.

Fonte: Acervo IBGE.

Cata-vento da Independência.

Fonte: Acervo IBGE.

Projeto do Palácio do Silogeu.

Fonte: Acervo IBGE.

Seção 4

Preâmbulo

Museu do Ipiranga.

Fonte: Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.flickr.com/photos/governosp/40505118533. Acesso em: mar. 2022.

Capítulo 1

Cédula de 100 reais.

Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/notadecem. Acesso em: mar. 2022.

Formandos em sessão de fotos no Rio de Janeiro (RJ).

Fonte: Acervo pessoal.

Capítulo 2

Posse de Edmar Bacha na presidência do IBGE.

Fonte: Acervo IBGE.

David Wu Tai.

Fonte: Acervo IBGE.

Simon Schwartzman, Martha Mayer, Lenildo Fernandes, Micheline Christophe e David Wu Tai.

Fonte: Acervo IBGE.

Eduardo Augusto Guimarães.

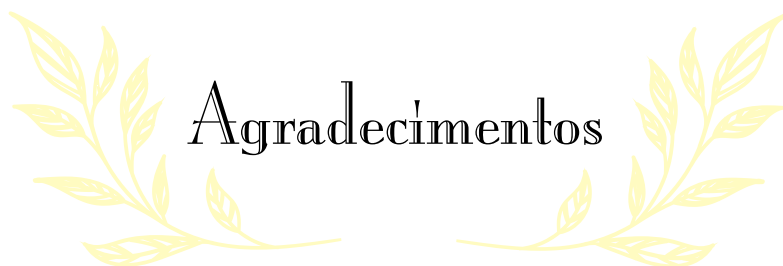
Fonte: Acervo IBGE.

Simon Schwartzman.

Fonte: Acervo IBGE.

Simon Schwartzman e David Wu Tai na inauguração das instalações do IBGE na Avenida Chile.

Fonte: Acervo IBGE.

O presidente do IBGE Sergio Besserman, ao lado do jornalista Luiz Mario Gazzaneo, na instalação do Conselho Técnico, em junho de 2011.

Fonte: Acervo IBGE.

Na entrega do prêmio Faz Diferença, do jornal *O Globo*, a presença da diretoria do IBGE.

Fonte: Acervo IBGE.

Agradecimentos

Em nome do IBGE, e em meu nome, como coordenador desta publicação, deixo aqui registrado alguns agradecimentos.

A todos os autores convidados por aceitaram participar desse projeto (incluso o prefaciador), pois seus textos deram inegável grandeza a esta publicação. E peço desculpas a todos pelas tantas vezes que exerci meu papel antipático de coordenação lembrando sobre prazos, o que, por certo, não se fazia necessário por serem todos muito responsáveis, afora outros pontos. Talvez tenha me excedido...

Deixo um agradecimento especial a Paulo Knauss, pela paciência com que me atendeu ao telefone falando sobre ilustrações. Aproveitei muitas de suas sugestões na definição das aberturas das quatro seções e também da capa do livro. Mas, aos que não gostarem, não o culpem, pois as decisões foram minhas.

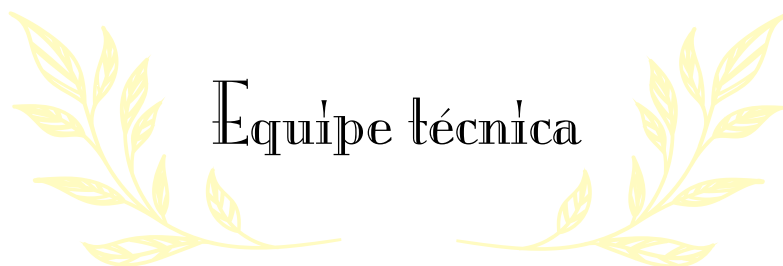
Deixo também um agradecimento especial a Fernando Abrantes, antigo Diretor-Executivo do IBGE, e amigo dileto, pelas longas conversas telefônicas em que sempre apresentava sugestões valiosas. E foi através dele que cheguei a Alex Campos, assessor de imprensa do IBGE, que sempre gentil, sem demora, facilitou-me acesso a várias pessoas, cabendo destacar a jornalista Mariana Araújo de Oliveira, assessora de Comunicação do Supremo Tribunal Federal. A ambos deixo meu agradecimento muito especial.

Cabe registrar o trabalho magistral dos designers do IBGE, na editoração, sempre se superando em dedicação e em expertise, não medindo esforços nos detalhes, resultando na inegável beleza desta obra. Tudo revestido por enorme paciência com que aturaram minhas ranzinzices, pedindo um ajuste aqui e outro ali (já me conhecem, juntos há tanto tempo, em fraterno convívio ibgeano).

Também agradeço ao pessoal ibgeano administrativo, sempre cuidadoso e atencioso, que cuidou dos detalhes e das minúcias tendo em vista a formalização do contrato. Sem o dedicado trabalho deles nada teria acontecido.

Por fim, mas não menos importante, registro um sincero reconhecimento à alta direção do IBGE, que, com elevada visão de mundo, autorizou a elaboração deste projeto e não lhe poupou suporte. Entenderam, desde o início, que com este livro o IBGE mais se firmava como uma instituição de Estado, com visão ampla de mundo, pondo-se no contexto dessa data magna da história nacional, o Bicentenário de nossa Independência.

Por certo haveria muitos outros agradecimentos a consignar, mas se os fizesse em detalhes essa lista ficaria imensa. A quem não mencionei, sinta-se agradecido do fundo de meu cérebro. Fazer esse livro, pensando em tantos detalhes, não foi nada fácil, contudo, pelo Brasil e pelo IBGE cuja missão é "*Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania*", o que sempre faz com o melhor de sua isenção, como órgão de Estado, numa constante luta por autonomia e independência, por certo valeu todo o esforço dispendido.

Equipe técnica

Projeto Editorial

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

Coordenação de Produção

Marisa Sigolo

Gerência de Editoração

Estruturação textual

Fernanda Jardim
Leonardo Martins

Programação visual e diagramação

Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro

Tratamento de imagens

Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro

Colaboração

Revisão de texto

Luciana Figueiredo

As estatísticas nas comemorações da Independência do Brasil

Este livro conta duas histórias paralelas, mas interligadas: a das vicissitudes do Brasil em se tornar um estado nacional moderno, e a da criação e desenvolvimento de um sistema nacional de estatísticas públicas, capaz de retratar com fidelidade a nação que se forma e contribuir para que o projeto de modernização e desenvolvimento da sociedade brasileira se cumpra. Cada seção cobre meio século e é dividida em duas partes, uma que fala do Brasil como um todo, e outra que fala da história das estatísticas públicas que é, desde a década de 1930, a história do IBGE.

Simon Schwartzman

O IBGE tem por tradição se integrar aos grandes festejos nacionais [...]. Dessa forma, não poderia deixar passar em branco o grande momento do Bicentenário da Independência, uma das datas magnas da formação da nacionalidade.

Contudo, mais do que fixar atenção ao bicentenário, decidiu-se passear também pelo cinquentenário, pelo centenário e pelo sesquicentenário para então chegar ao evento de agora. A ideia é dar a ver, em conjunto, como cada uma dessas grandes comemorações marcaram nossa história nacional, e ensaiar uma comparação de como estaremos comemorando o bicentenário. Por demais, queremos ressaltar como as instituições estatísticas atuaram nessas ocasiões, tendo em vista que suas raízes estão plantadas na formação nacional, e em seu dinamismo, sendo excitadas e mantidas na verve da Nação.

Nelson de Castro Senra